



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123 - 9066

AÑO VII - Nº 365

Santa Fe de Bogotá, D. C., martes 22 de diciembre de 1998

EDICION DE 52 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

GUSTAVO ALFONSO BUSTAMANTE M.
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

ACTAS DE PLENARIA

Número 35 de la Sesión Ordinaria del día miércoles 16 de diciembre de 1998

Presidencia de los honorables Senadores: *Fabio Valencia Cossio, Javier Enrique Cáceres Leal y Jimmy Chamorro Cruz.*

En Santa Fe de Bogotá, D. C., a los dieciséis (16) días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), previa citación, se reunieron en el Recinto del Senado de la República los miembros del mismo, con el fin de sesionar en pleno.

I

Llamado a lista

El Presidente del Senado, honorable Senador Fabio Valencia Cossio, indica a la Secretaría llamar a lista y contestan los siguientes honorables Senadores:

Contestan a lista los siguientes honorables Senadores de la República

Período 1998-2002

1. Acosta Bendeck Gabriel
2. Acosta Medina Amylkar David
3. Albornoz Guerrero Carlos
4. Alvarez Segura Néstor
5. Andrade José Aristides
6. Angarita Baracaldo Alfonso
7. Barco López Víctor Renán
8. Blel Saad Vicente
9. Blum de Barberi Claudia
10. Bustamante María del Socorro
11. Caballero Aduén Enrique
12. Cáceres Leal Javier Enrique
13. Caicedo Ferrer Juan Martín
14. Caicedo Zamorano Julio César

15. Camargo Salamanca Gabriel
16. Carrizosa Franco Jesús Angel
17. Celis Gutiérrez Carlos Augusto
18. Cepeda Sarabia Efraín José
19. Corsi Otálora Carlos Eduardo
20. Cristo Bustos Juan Fernando
21. Chamorro Cruz Yimmy
22. Chaux Mosquera Juan José
23. Chávez Cristancho Guillermo
24. Durán de Mustafá Consuelo
25. García Orjuela Carlos Armando
26. García Rodríguez Augusto
27. Gechem Turbay Jorge Eduardo
28. George González José Kemel
29. Gerleín Echeverría Roberto
30. Gnecco Cerchar Pepe
31. Gómez Gallo Luis Humberto
32. Gómez Hermida José Antonio
33. Gómez Hurtado Enrique
34. Guerra De la Espriella Antonio del Cristo
35. Guerra Lemoine Gustavo Adolfo
36. Holguín Sardi Carlos
37. Infante Braiman Manuel Guillermo
38. Iragorri Hormaza Aurelio
39. Jamiroy Muchavisoy Marceliano
40. Jaramillo Martínez Mauricio
41. Lizarazo Sánchez Alfonso
42. Londoño Capurro Luis Fernando
43. Londoño Vélez Margarita
44. Manzur Abdala Julio Alberto
45. Mendieta Poveda Jorge Armando
46. Mendoza Cárdenas José Luis
47. Mesa Betancur José Ignacio
48. Montes Medina William Alfonso
49. Moreno Castillo Luis Ferney
50. Moreno de Caro Carlos
51. Moreno Rojas Samuel
52. Murgueitio Restrepo Francisco Javier
53. Náder Náder Salomón
54. Ocampo Ospina Guillermo
55. Orduz Medina Rafael
56. Ortiz Sarmiento José Matías
57. Ospina Restrepo Juan Manuel
58. Pava Camelo Humberto
59. Perea Arias Edgar José
60. Pérez Bonilla Luis Eladio
61. Pérez Santos Roberto Antonio
62. Pinedo Vidal Miguel
63. Piñacué Achicué Jesús Enrique
64. Ramírez Mejía Javier
65. Ramírez Pinzón Ciro
66. Rivera Salazar Rodrigo
67. Rojas Jiménez Héctor Helí
68. Rueda Guarín Tito Edmundo
69. Sánchez Ortega Camilo Armando
70. Serrano Gómez Hugo

- 71. Taboada Buelvas Alfredo
- 72. Torres Barrera Hernando
- 73. Trujillo García José Renán
- 74. Uribe Escobar Mario
- 75. Valencia Cossio Fabio
- 76. Vargas Lleras Germán
- 77. Varón Olarte Mario
- 78. Vélez Trujillo Luis Guillermo
- 79. Vives Lacouture Luis Eduardo
- 80. Yepes Alzate Omar
- 81. Zapata Correa Gabriel
- 82. Zuccardi de García Piedad.

Dejan de asistir con excusa los honorables Senadores:

- 83. Ardila Ballesteros Carlos
- 84. Arenas Parra Luis Elmer
- 85. Beltrán Ariza Tirzo
- 86. Betancourt Pulecio Ingrid
- 87. Celis Yáñez Isabel
- 88. Córdoba de Castro Piedad
- 89. Correa González Luis Fernando
- 90. De los Ríos Herrera Juvenal
- 91. Dussán Calderón Jaime
- 92. Espinosa Faccio-Lince Carlos
- 93. Feris Chadid Ricardo
- 94. López Cabrales Juan Manuel
- 95. Martínez Betancourt Oswaldo Darío
- 96. Martínez de Meza María Cleofe
- 97. Mattos Barrero Alfonso
- 98. Morales Hoyos Viviane
- 99. Muñoz Trejos Esperanza
- 100. Rodríguez Rodríguez Carlina
- 101. Rojas Birry Francisco
- 102. Sierra de Lara Flora.

Santa Fe de Bogotá, D. C., 16 de diciembre de 1998

Santa Fe de Bogotá, D. C., diciembre 16 de 1998

Doctor
MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
 Secretario General
 Honorable Senado de la República
 Ciudad

Por instrucciones del Senador Alfonso Mattos Barrero, quien desde el día de ayer viene sufriendo quebrantos de salud, solicito a usted se sirva excusarlo para la sesión del día de hoy.

Cordialmente,

José Alejandro Carrillo Hinojosa,
 Cédula de ciudadanía número
 77.014.972 Valledupar,
 Asistente.

Grupo Médico
 Senado de la República
 Fecha: 98/XII/16
 Paciente: honorable Senador Alfonso Mattos B.

R./
 Incapacidad al Senador Alfonso Mattos Barrero a causa de ... por el día de hoy.
(Firma ilegible).
 Código 15143

Santa Fe de Bogotá, D. C., 15 de diciembre de 1998

Doctor
FABIO VALENCIA COSSIO
 Presidente
 Honorable Senado de la República
 Ciudad

Respetado señor Presidente:

Por razones de mi labor parlamentaria debo desplazarme a la región de Florencia, por tal motivo solicito a usted, se sirva excusarme de mi no asistencia al debate programado para la Plenaria del día 16 de diciembre del año en curso.

Sin otro particular y agradeciendo de antemano su gentil colaboración, del señor Presidente, cordialmente,

Ingrid Betancourt Pulecio,
 Senadora de la República.

Santa Fe de Bogotá, D. C., 16 de diciembre de 1998

Doctor
MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
 Secretario General
 Senado de la República
 Ciudad

Apreciado doctor:

Hago de su conocimiento que en virtud de ineludible compromiso de última hora, relacionado con la Comisión de Derechos Humanos que presido, me es imposible asistir a la sesión de hoy.

Atentamente,

Piedad Córdoba de Castro,
 Senadora de la República.

Santa Fe de Bogotá, D. C., 16 de diciembre de 1998

Doctor
MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
 Secretario General
 Senado de la República
 E. S. D.

Apreciado doctor:

De manera muy atenta me dirijo a usted con el fin de excusar a la Senadora Viviane Morales Hoyos por no asistir a la sesión Plenaria del día miércoles 16 de diciembre de 1998, debido a inconvenientes de salud.

Agradezco su atención y me suscribo cordialmente,

Donelia Adarme Jaimes,
 Asesora Unidad Legislativa,
 Senadora Viviane Morales Hoyos.
 (Excusa presentada por la Asesora).

Santa Fe de Bogotá, D. C., 15 de diciembre de 1998

Doctor
MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
 Secretario General
 Senado de la República
 E. S. D.

Respetado doctor:

Le agradezco se sirva excusarme de asistir a la sesión plenaria citada para el día de mañana, así como también a las que se citaren en fechas posteriores y previas al 23 de enero de 1999. Amparo esta solicitud en el permiso que la mesa directiva de la corporación me ha conferido para ausentarme del país durante estas fechas.

Cordial saludo,

Carlos Ardila Ballesteros,
 Senador.

Anexo: Oficio S.G. 872.

S.G. 872

Santa Fe de Bogotá, D. C., lunes 14 de diciembre de 1998

Doctor
CARLOS ARDILA BALLESTEROS
 Senador de la República
 Despacho

Apreciado Senador:

Con el visto bueno del señor Presidente del Senador, doctor Fabio Valencia Cossio, me permito comunicarle que le ha sido autorizado salir del país a partir del 15 de diciembre del presente año y durante el receso del Congreso, con el fin de cumplir compromisos familiares inaplazables.

Cordialmente,

Manuel Enríquez Rosero,
 Secretario General
 Senado de la República
 J. Pulgarín.

DPMA-862
 Santa Fe de Bogotá, D. C., diciembre 14 de 1998

Doctor
MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
 Secretario General
 Honorable Senado de la República
 La Ciudad

Para su conocimiento y fines pertinentes y siguiendo instrucciones del Jefe de la División, remito a usted, la siguiente incapacidad:

Nº	Nombre	Cédula
487	Luis Helmer Arenas	19.316.626

Cordialmente,

María del Pilar Galindo J.
 Secretaria Ejecutiva
 División Médica.

Anexo: Lo anunciado

Certificado de Incapacidad

Elaborado por: Médico General
 Ciudad y fecha de expedición: Bogotá,
 10-12-98
 Apellidos y nombres: Luis Helmer Arenas
 Tipo y número documento identificación:
 19.316.626
 Entidad: Senado
 Cargo: Senador
 Información de la incapacidad: Días (2) dos.
 Desde 10-12-98 Hasta 11-12-98. Motivo 225.
 Tumor benigno del riñón y de otros órganos
 urinarios.
 Médico que incapacita: Doctor Hernando
 Cifuentes. Código 418675616.

* * *

DPMA-873
 Santa Fe de Bogotá, D. C., diciembre 16 de
 1998
 Doctor
 MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
 Secretario General
 Honorable Senado de la República
 La Ciudad

Para su conocimiento y fines pertinentes y
 siguiendo instrucciones del Jefe de la División,
 remito a usted, la siguiente incapacidad:

Nº	Nombre	Cédula
498	Esperanza Muñoz	31.136.184
496	Tirso Beltrán	837.927

Cordialmente,

María del Pilar Galindo J.
 Secretaria Ejecutiva,
 División Médica.

Anexo: Lo anunciado.

* * *

Certificado de Incapacidad

Elaborado por: Médico General
 Ciudad y fecha de expedición: Bogotá,
 7-dic.-98
 Apellidos y nombres: Esperanza Muñoz
 Tipo y número documento identificación:
 31.136.184
 Entidad: Senado
 Cargo: Senador
 Tipo de afiliación: Forzoso
 Información de la incapacidad: Días (12)
 doce. Desde 7-dic.-98 Hasta 18-dic.-98. Motivo
 466-518.
 Médico que incapacita: Víctor H. Moreno M.
 Código 14429.

* * *

Certificado de Incapacidad

Elaborado por: Médico Especialista
 Ciudad y fecha de expedición: Bogotá, 15-
 12-98
 Apellidos y nombres: Tirso Beltrán
 Tipo y número documento identificación:
 837927
 Entidad: Senado

Cargo: Senador

Tipo de afiliación: Forzoso

Información de la incapacidad: Días (7) siete.
 Desde 14-12-98 Hasta 20-12-98. Código inter-
 nacional de morbilidad. 599. Otros trastornos de
 la uretra y del aparato urinario.

Médico que incapacita: Jaime Andrés Cajigas.

Por Secretaría se informa que se ha registrado
 quórum deliberatorio.

Siendo las 12:20 p.m., la Presidencia mani-
 fiesta: Abrase la sesión y proceda el señor Secre-
 tario a dar lectura al orden del día, para la
 presente reunión.

Por Secretaría se da lectura al orden del día.

ORDEN DEL DIA

para la sesión ordinaria del día miércoles
 16 de diciembre de 1998

Hora 10:00 a.m.

I

Llamado a lista

II

**Consideración y aprobación de las actas nú-
 meros 29, 30, 31, 32, 33 y 34 correspondientes
 a las Sesiones Ordinarias de los días 1º, 2, 10,
 11, 14 y 15 de diciembre de 1998, publicadas
 en la Gaceta del Congreso números... de 1998.**

III

Debate sobre Emergencia Económica**Proposición número 150**

La consideración del informe de la Comisión
 Accidental sobre Emergencia Económica y el
 debate sobre este mismo tema, se llevará a cabo
 el día 15 de diciembre de 1998, con transmisión
 por Señal Colombia.

*Fabio Valencia Cossio.***Proposición número 178**

Postérguese para el miércoles 16 de diciem-
 bre el informe y debate sobre la Emergencia
 Económica, el cual será transmitido por Señal
 Colombia.

*Salomón Náder Náder,**Amylkar David Acosta Medina.***INFORME COMISION ACCIDENTAL
 DE EMERGENCIA ECONOMICA****Proposición número 118 A**

Cítese al señor Ministro de Hacienda, doctor
 Juan Camilo Restrepo y al Director del DNP, al
 Ministro de Desarrollo e invítese a la Superin-
 tendente Bancaria, para que en la sesión plenaria
 del honorable Senado de la República, el próxi-
 mo martes 1º de diciembre, con prioridad a
 cualquier otro asunto; para adelantar el debate
 en torno a las medidas tomadas por parte del
 Gobierno, al amparo del artículo 215 de la
 Constitución Nacional, al declarar la emergen-
 cia económica, en ejercicio de la facultad que le
 confiere la Constitución al Congreso de la Repú-
 blica de ejercer el control político al Ejecutivo.
 Con tal fin, dichos funcionarios deberán absol-
 ver el siguiente cuestionario:

*Preguntas sobre los Decretos Legislativos
 2330 y 2331 de noviembre 16 de 1998, sobre la
 emergencia económica.*

• ¿Es sostenible el funcionamiento del Siste-
 ma UPAC en un país con una inflación superior
 a dos dígitos?

• ¿Los directivos del Sector Financiero en sus
 mejores épocas de bonanza, no previeron que
 podrían venir épocas de crisis?

• ¿Por qué el Gobierno acude a la emergencia
 económica para socializar las pérdidas del Sec-
 tor Financiero, en tanto que sus ganancias si-
 guen privatizadas y en manos de un reducido
 grupo de banqueros?

• ¿Por qué no se deja que operen las leyes del
 mercado y que así como premia a los eficientes
 y exitosos, igualmente castigue a los ineficientes?

• ¿Por qué no se deja que los bienes dados en
 dación de pago a las entidades financieras se
 vendan o se castiguen a su precio de mercado, en
 lugar de comprarlos a precios irreales con dine-
 ros del público?

• ¿Por qué se les da el carácter de deuda
 pública a los títulos emitidos por Fogafin, en
 desarrollo del capítulo II del Decreto 2331 de
 1998?

• La denominada contribución que se estable-
 ce en el artículo 29 del Decreto 2331 de 1998,
 ¿es considerada como una renta parafiscal? Si
 ello es así, ¿por qué se establece sin la iniciativa
 del propio gremio como en los demás casos?

• ¿Por ser una contribución y no impuesto,
 estos recursos no ingresan al Presupuesto Na-
 cional? Acaso están exentas del control de la
 Contraloría General de la República? (Artículo
 33 del Decreto 2331).

• ¿En qué medida, las decisiones de la Junta
 Directiva del Banco de la República contribuye-
 ron a la gestación y al agravamiento de la crisis?

• ¿A su juicio, no les cabe un juicio de
 responsabilidad a quienes han manejado el Sec-
 tor Financiero con ostensible negligencia y con
 gran improvidencia?

• ¿Por qué no se piensa en resolver, no solo
 aliviar, el problema de los deudores de UPAC,
 incluyendo a quienes han perdido su vivienda;
 pero invirtiendo la solución, esto es, que los
 banqueros subsidien a los pobres?

• ¿Previó el Gobierno los trastornos que esta
 medida le acarrearía al Mercado Bursátil, al
 punto de amenazarlo con su virtual colapso?

• ¿A juicio del Gobierno, con las medidas
 tomadas al amparo de la emergencia económica,
 se ha conjurado la crisis del Sector Financiero?

• ¿Se ha previsto el impacto de estas medidas
 en las transacciones, de una economía abocada
 a una recesión?

• ¿Por qué desechó el Gobierno el camino de
 concertar con el Banco de la República un alivio
 en las excesivas tasas de interés y la revisión de
 la Banda Cambiaria, en procura de alcanzar a
 estabilizar el sector financiero?

• Se transmitirá por Señal Colombia.

*Amylkar David Acosta Medina, Mario Uribe
 Escobar, José Renán Trujillo García, Alfonso
 Angarita Baracaldo, Tito Edmundo Rueda
 Guarín, Aurelio Iragorri Hormaza, Alfonso
 Lizarazo Sánchez, Salomón Náder Náder, Luis*

Guillermo Vélez Trujillo, Carlos Eduardo Corsi Otálora, Vicente Blel Saad, Luis Ferney Moreno Castillo, Juan Fernando Cristo Bustos, Samuel Moreno Rojas.

(Siguen firmas ilegibles).

Proposición número 127

El honorable Senado de la República, en su sesión de la fecha, fija el próximo viernes 11 de diciembre, para que, a partir de las 2:00 p.m., la Comisión designada por la Mesa Directiva, rinda su informe evaluativo de la declaratoria de la emergencia económica y de los Decretos expedidos al amparo de la misma, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Nacional y se cumpla la proposición número 118A, de citación al señor Ministro de Hacienda, doctor Juan Camilo Restrepo; al Ministro de Desarrollo; al Jefe del DNP; al señor Contralor General de la República y a la Superintendente Bancaria, para adelantar el debate respectivo, con el mismo cuestionario.

Observación. Esta sesión será transmitida por televisión, a través de Señal Colombia.

Amylkar David Acosta Medina, Fabio Valencia Cossio, Luis Guillermo Vélez Trujillo, Mario Uribe Escobar, Piedad Córdoba de Castro.

IV

Votación de proyectos de ley o de actos legislativos en segundo debate

* * *

Informes de mediación

* * *

Proyecto de Acto Legislativo número 19 de 1998 Senado, 032 de 1998 Cámara, por el cual se reforma el artículo 336 de la Constitución Política.

Ponente para segundo debate: honorable Senador *José Renán Trujillo García.*

Publicaciones:

Senado:

Proyecto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 162 de 1998.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número... de 199... Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número... de 199...

Autores: honorables Representantes *William Vélez Mesa, Juan Ignacio Castrillón Roldán, Oscar Darío Pérez Pineda, Antonio José Pinillos Abozaglo, Luis Fernando Duque García, Rubén Darío Quintero Villada* y los honorables Senadores *Mario Uribe Escobar, Samuel Moreno Rojas, Juan Fernando Cristo Bustos, Julio César Guerra Tulena, Luis Guillermo Vélez Trujillo* y otros.

V

Negocios sustanciados por la Presidencia

VI

Lo que propongan los honorables Senadores

El Presidente,

FABIO VALENCIA COSSIO

El Primer Vicepresidente,

JAVIER ENRIQUE CACERES LEAL

El Segundo Vicepresidente,

JIMMY CHAMORRO CRUZ

El Secretario General,

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

II

Consideración y aprobación de las Actas números 29, 30, 31, 32, 33 y 34, correspondientes a las sesiones ordinarias de los días 1º, 2º, 10, 11, 14 y 15 de diciembre de 1998, publicadas en la *Gaceta del Congreso* números ... de 1998.

La Presidencia aplaza la aprobación de dichas actas, hasta tanto sean publicadas.

III

Debate sobre emergencia económica

Por Secretaría se da lectura a la parte final del informe enviado por el Gobierno Nacional.

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

Doctor

FABIO VALENCIA COSSIO

Presidente

Honorable Congreso de la República

Ciudad.

Referencia: Informe al honorable Congreso de la República sobre la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social a través del Decreto 2330 de 1998.

Señor Presidente:

El Gobierno Nacional por su digno conducto y en cumplimiento de lo señalado por el inciso 5º del artículo 215 de la Constitución Política, procede a rendir informe motivado sobre las causas que determinaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social y de las medidas adoptadas en desarrollo de dicha declaratoria.

Para tales efectos se anexa el documento correspondiente, quedando el Gobierno Nacional a la disposición del honorable Congreso de la República para contribuir al análisis del presente informe.

Atentamente,

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Camilo Restrepo.

Informe del Gobierno Nacional al honorable Congreso de la República sobre el estado de la economía nacional y la necesidad de declarar la emergencia económica

Santa Fe de Bogotá, D. C., noviembre de 1998

Introducción

De conformidad con el artículo 215 de Carta Política y el artículo 48 de la Ley 137 de 1994, el Gobierno presenta ante el honorable Congreso de la República el informe sobre las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica mediante el Decreto 2330 del 16 de noviembre de 1998 y sobre las medidas adoptadas mediante los Decretos 2331; 2332 y

2333 de la misma fecha. La adopción del estado de emergencia fue un imperativo para evitar graves perturbaciones sobre el sistema económico y social y, en particular, evitar el deterioro de la confianza del público en el sistema financiero y en el sector cooperativo financiero y de ahorro y crédito, sectores cuyas condiciones se venían agravando en las últimas semanas en forma acelerada y exponencial.

Por las circunstancias sobrevinientes y ante el agotamiento de las medidas ordinarias, para evitar la crisis fue preciso establecer mecanismos extraordinarios que permitieran aliviar la situación a los ahorradores de las cooperativas intervenidas por el Gobierno y de los deudores de créditos hipotecarios, así como preservar la liquidez y la solvencia del sistema.

Como se podrá apreciar de la lectura de los decretos mencionados y de la descripción de las medidas contenida en el acápite 6, el Gobierno Nacional ha tenido especial cuidado en circunscribir las medidas a las materias que tienen relación directa y específica con el estado de emergencia, y no sustrajo del estudio del legislativo las reformas estructurales que requiere la economía nacional, las cuales continuarán su análisis, debate y concertación en el seno del Congreso Nacional.

1. Deber del Estado de preservar la estabilidad económica

Colombia es un Estado especialmente complejo; durante muchos años se ha convivido con una razonable estabilidad económica. Esta estabilidad, aun cuando se ha visto amenazada en los últimos años por múltiples razones y ha generado dificultades económicas por un período de más de dos años, se ha visto agravada en los últimos meses en los cuales se ha producido una serie de hechos que ha determinado un rápido y preocupante deterioro de la situación de las entidades financieras y en particular de aquellas vinculadas al sistema de financiación de vivienda.

De continuar dicho deterioro al mismo ritmo, se comprometería gravemente la subsistencia del sistema financiero y la estabilidad del sistema económico en su conjunto.

Adicionalmente, el sector cooperativo, especialmente aquel que ha ejercido la actividad financiera y de ahorro y crédito, ha sufrido una profunda crisis que ha dado lugar a un gran número de entidades intervenidas, las cuales no han pagado a los ahorradores y depositantes sus acreencias, hecho que genera desconfianza frente al sistema cooperativo financiero y de ahorro y crédito y que amenaza extenderse a otras entidades.

Frente a esta situación, el Estado está obligado a tomar medidas que eviten la agudización de la crisis con la consabida alteración del orden público económico y social, previniendo un posible colapso del sector financiero que, de materializarse, sería desastroso para toda la sociedad. Experiencias de otros países demuestran que aquellos estados que no atienden oportunamente la crisis del sector financiero pagan caro las consecuencias de las mismas, como más

adelante se explicará, sacrificando su crecimiento económico por varios años.

Además, no evitar una posible crisis del sector financiero sería obrar en contra de los mandatos constitucionales, que señalan como deber del Estado intervenir en la economía de manera oportuna y eficiente para asegurar el orden económico y social (artículos 2, 333, 334 y 335 de la Constitución Política).

Ahora bien, ¿por qué no recurrir a los mecanismos ordinarios para evitar la crisis y presentar al Congreso de la República proyectos de ley, mediante los cuales se incluyan en la legislación ordinaria disposiciones que eviten una posible crisis financiera en el país? A este respecto se debe señalar, en primer lugar, que el Gobierno Nacional ha venido adoptando, en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República, una serie de medidas con el fin de prevenir que el deterioro de la economía y de las entidades financieras se continúe agravando; sin embargo, las decisiones expedidas son insuficientes.

Son entonces necesarias disposiciones legislativas, que habida cuenta de la aceleración del ritmo de deterioro de la situación de las entidades financieras en las últimas semanas, resulta imprescindible implantar a la mayor brevedad, hasta el punto que no sería posible esperar el tiempo requerido para que sean adoptadas por el honorable Congreso el Congreso de la República, sin comprometer la estabilidad del sistema económico en su conjunto.

Las razones que acreditan la existencia de un grave deterioro del sector financiero, que de no conjurarse produciría una crisis del sistema económico, se exponen a continuación:

1.1 El entorno internacional

No cabe duda, hoy en día, de la profunda relación que existe entre todas las economías del planeta; este fenómeno, conocido como globalización, hace que los hechos que se presenten en cualquier lugar del mundo puedan afectar las economías de regiones muy distantes. Este es el entorno en el cual se desenvuelve actualmente la economía colombiana y cualquier análisis que se realice sobre el tema no puede dejar de considerar la situación de otras regiones y su desenvolvimiento.

Al comenzar el actual Gobierno se encontró que la fragilidad económica doméstica, a pesar de su magnitud, lograría superarse a la vuelta de un año, si se adoptaban los correctivos fiscales y cambiarios que se venían diseñando para presentar a consideración del Congreso y de la Junta Directiva del Banco de la República, respectivamente.

En este escenario se había considerado que los graves efectos sobre el mundo occidental y especialmente sobre América Latina, provenientes del estallido de la crisis asiática, iniciada en julio de 1997, estaban llegando a su fin, gracias al relativo éxito que mostraban a la fecha las gestiones de los organismos multilaterales y de los países del G-7 por sacar adelante a Rusia, al tiempo que se estructuraban mecanismos para revitalizar la demanda agregada del propio Japón, aunque eran claros los signos de fragilidad

del sistema financiero de buena parte del Sudeste Asiático^{1/}

En el caso colombiano, a partir del mes de agosto de 1998 se fueron alterando las perspectivas. Continuó el deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos (calculada como la diferencia entre el total de exportaciones y el total de las importaciones de bienes y servicios), lo que venía a afectar la situación cambiaria del país.

A este respecto, unos pocos indicadores resultan ilustrativos sobre la difícil situación, motivada principalmente por la caída mundial en los precios de los productos básicos y de las exportaciones no tradicionales. (Ver cuadro 1);

a) Los faltantes de la cuenta corriente de la balanza de pagos promediaron 5.1% del PIB durante los años 1993-1997 (cifra equivalente a unos US\$4.700 millones anuales, en dólares de hoy). Se estimaba que dicho déficit ascendería nuevamente a 4.8% del PIB durante 1998 (según el informe que presentó al Congreso la Junta Directiva del Banco de la República en marzo del presente año), pero para el mes de julio se preveía que este podría ascender a 6.3% del PIB y durante el transcurso del año fue preciso modificar la programación macroeconómica, de tal manera que el estimado en noviembre es de 6.6% (o sea unos US\$6.000 millones);

b) El servicio de la deuda externa como proporción de las exportaciones de bienes, promedió a 50.5% durante los años 1993-1997, y se esperaba que ascendiera a 57.2% durante 1998 según el citado informe; en la última revisión del programa macroeconómico fue preciso elevarla hasta el 61%;

c) Las reservas internacionales, que habían sido suficientes para atender más de 5 meses de importaciones de bienes y servicios durante los años 1993-1997, ahora se preveía que podían caer a 4.7 meses, y en la última revisión del programa macroeconómico debió ajustarse a 4.3 meses de importaciones, relación que se aproxima cada vez más al nivel determinado por el Congreso para que los ingresos provenientes de servicios puedan ser obligados a canalizarse a través del mercado cambiario, situación que ocurre cuando las reservas internacionales son inferiores a tres meses de importaciones.

La situación externa, que era frágil desde principios de 1998, se había tornado aún más dramática como resultado del estallido de la crisis internacional el 17 de agosto de 1998, cuando la República de Rusia se negó a pagar parcialmente su deuda externa y terminó devaluando abruptamente su moneda; al mismo tiempo se volvía inmanejable el sistema financiero del Japón. Además, se produjo un ataque especulativo contra la banda cambiaria en Brasil. Todo lo anterior generó desconfianza entre los inversionistas y prestamistas internacionales, dando lugar a una drástica reducción de los recursos disponibles, con graves repercusiones sobre los mercados cambiarios y financieros del mundo y especialmente de América Latina, incluyendo el de Colombia, especialmente durante los meses de septiembre, octubre y lo corrido del mes de noviembre de 1998.

Al respecto informaba el Presidente del Banco Mundial, James D. Wolfensohn, en octubre 6 de 1998:

“Hace un año, Asia Oriental experimentaba dificultades, pero nadie preveía la gravedad de la caída (...) hace un año, los países en desarrollo habían emprendido un camino que prometía un crecimiento sostenido durante el próximo decenio. Hace un año, había optimismo sobre Rusia y su fuerte equipo reformista y luego llegó un año de turbulencia y confusión”.^{2/}

En estos últimos meses los mercados internacionales han estado prácticamente cerrados, al observarse una duplicación de los llamados “spreads” (valor adicional en términos porcentuales sobre bonos del tesoro de los EE.UU), lo que ha tornado extremadamente costoso cualquier acceso a los recursos externos (véase gráfico 1). Más aún, ante la gravedad de las circunstancias externas, las autoridades de las agencias multilaterales del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial convocaron una reunión de emergencia de los responsables de las principales economías de América Latina con el fin de visualizar las acciones que cabría adoptar frente al grave estado de la economía mundial.

Este fenómeno mundial se reflejó en Colombia en la reducción de los ingresos netos de capital extranjero y en la liquidación de los fondos de capital foráneo. Adicionalmente se frustraron decisiones de inversión extranjera en el país, incluyendo algunas de gran importancia en el sector financiero. A partir de esta situación, las tasas pasivas han fluctuado entre 15-19 puntos reales y las tasas activas han fluctuado entre el 22-30 en promedio.

Las entidades calificadoras de riesgo, han expresado verbalmente su preocupación sobre la situación de nuestro país en años venideros por esta posible escasez de recursos externos. En efecto, en su opinión los riesgos que se ciernen sobre la economía, surgen no tanto del curso del ajuste fiscal doméstico, como de la incertidumbre que rodean las autorizaciones para ratificar los llamados créditos de mediano y largo plazo y, eventualmente, los “créditos rotatorios de corto plazo” al sector privado. De no ocurrir dichas renovaciones los faltantes de capital se harían aun mayores o, en su defecto, se imposibilitaría adelantar las importaciones que se tienen programadas, generándose una desaceleración económica aun más pronunciada.

1.2 La situación interna

La difícil coyuntura que se presentó en las últimas semanas y que condujo a la declaratoria de emergencia económica se puede analizar tomando en cuenta el desenvolvimiento de la liquidez, en especial frente al sector financiero, el preocupante camino de las tasas de interés y sus consecuencias sobre el deterioro de la cartera de las entidades financieras y el incremento de los activos improductivos a cargo del sistema.

^{1/} Véase Fondo Monetario Internacional (1998), *World Economic Outlook* (July).

^{2/} Véase J. D. Wolfensohn. La Otra Crisis (Discurso ante la Junta de Gobernadores del Grupo del Banco Mundial, Washington, D. C., p.1-2).

Como se observará, todos estos indicadores se encuentran estrechamente relacionados entre sí:

a) *Cambios en el entorno macroeconómico.* Como resultado directo del grave e inesperado deterioro del entorno internacional, se ha visto perjudicada la actividad económica doméstica, razón por la cual fue preciso modificar las estimaciones sobre la tasa de crecimiento del 4.5% a inicios de este año a 3.3% a mediados de año y, finalmente, a cerca de un 2.8% en el mes de noviembre (ver cuadro 3). Esta circunstancia produjo la revisión del crecimiento del sector petrolero, particularmente afectado por la crisis internacional y por problemas de orden técnico, de cifras iniciales del 36.5% a sólo el 15.8% real, al tiempo que el sector no petrolero ha pasado de pronósticos iniciales de 3.8% a sólo 2.4% actualmente.

No cabe duda que un deterioro en la demanda agregada de estas magnitudes, ha repercutido negativamente sobre el empleo y sobre la viabilidad de la cartera del sistema financiero. Frente a las metas de desempleo de largo plazo (por debajo del 10%), ahora se observa que dicha tasa ha fluctuado entre el 15-16% en los meses de junio y septiembre de 1998, lo cual constituye no sólo una amenaza para el crecimiento económico y financiero del país, sino un grave problema de índole social;

b) *Tasas de Interés.* De manera simultánea con la perturbación cambiaria se ha visto una gran alteración doméstica en lo relacionado con las tasas de interés. Por ejemplo, mientras que la tasa promedio de captación (DTF) se ubicó en 5.7% real durante 1997, y varios analistas esperaban que esta tasa apenas subiría en cerca de 2-4 puntos en promedio durante 1998. Estas tasas se han elevado a niveles insospechados cercanos a 19% en las tasas pasivas y de 26-30% en las tasas activas, en los meses de octubre y noviembre, tal como se analiza en el presente documento (ver gráfico 2).

Si bien el margen de intereses (calculado como la diferencia entre la tasa activa y la tasa pasiva) se ha reducido ligeramente respecto de años anteriores (ver cuadro 2), ubicándose cerca de 7-9 puntos, estos elevados niveles de tasas de captación y de colocación han contribuido a deteriorar la solidez del sistema financiero y a la casi total desaparición de la demanda por títulos de mediano y largo plazo, por cuanto se ha estimulado la demanda de recursos de corto plazo.

En efecto, en el gráfico 2 se observa cómo las tasas de captación reales (descontando la inflación) alcanzaron niveles 11-15.9 puntos reales durante los meses de mayo y junio de 1998, mientras que las tasas de interés reales sobre los préstamos se elevaron a niveles de 19-29.8 puntos reales.^{3/} Estas tasas reales superaban casi en 10 puntos porcentuales (o sea, casi tres veces) las tasas pasivas promedias observadas en 1997 y también en casi 10 puntos las tasas activas, después de que éstas habían logrado disminuirse a niveles razonables de 5 puntos reales en el caso de las tasas pasivas y de 15 puntos reales en las tasas activas al finalizar 1997.

Para las entidades financieras, principalmente las CAV, la elevación en las tasas de interés reales de captación ha significado la generación de una creciente brecha entre sus activos y sus pasivos. De una parte, el lado activo del balance ha experimentado un deterioro en su calidad, tal y como se explicará más adelante.

Adicionalmente, la llamada "transformación de plazos" (captar a corto para prestar a largo plazo) se ha vuelto muy difícil, pues los ahorradores han presionado para colocar sus ahorros ya no a plazos de 90 o 180 días, sino en papeles de muy corto plazo (como los CDAT a 15 días), buscando beneficiarse de las elevadísimas tasas de interés que se vienen observando desde mayo del presente año.

Entre tanto, los requerimientos por el lado del activo crecen a una tasa promedio de DTF más doce puntos, lo que al finalizar el mes de octubre implicaba una tasa cercana al 50%. En consecuencia, se viene observando que el fondeo por recursos adicionales, aun con una cartera casi totalmente estancada, deben hacerlo las CAV a tasas que han fluctuado entre el 35-40% y a muy corto plazo.

Las calificadoras internacionales han destacado que la potencial falta de financiación externa ha creado una presión cambiaria adicional sobre Colombia y ha exigido una elevación adicional de las tasas de interés reales domésticas durante los meses de octubre y en lo corrido de noviembre (ver gráfico 2), agravando el estado de tensión financiera y acelerando el deterioro de la cartera, particularmente de la hipotecaria, tal como se ilustrará más adelante.

En este estado de cosas y dada la gravedad y amenazas sobre la solvencia del sistema financiero, en las circunstancias actuales no bastaría con que las tasas de interés logran reducirse en el corto plazo. Es evidente que también habrá de actuarse en relación con la incidencia de las daciones en pago y otros activos improductivos en los balances de las entidades financieras tal y como se menciona en el literal siguiente:

c) *Deterioro de la cartera del sistema financiero y aumento de los activos improductivos.* Al efectuar el análisis de la situación económica del país, se encontró un elemento de alarma consistente en la fatiga que presentaban los balances del sector financiero doméstico por un acelerado deterioro en la calidad de su cartera ante la presencia de elevadas tasas de interés reales y por las dificultades para mantener una adecuada relación de solvencia. En efecto, al elevarse las tasas de interés reales se torna más difícil mantener al día la cartera y esto termina por generar una mayor demanda por recursos para provisionar dicha cartera, causando un círculo vicioso.

Se percibía que el indicador de calidad de la cartera continuaría deteriorándose respecto al promedio de 6% observado durante los años 1994-1997, aunque al cierre del mes de marzo de 1998 todavía se ubicaba en niveles manejables del 7.8%, con un incremento de cerca de un punto respecto a diciembre de 1997.

Pero uno de los elementos en los que se han presentado cambios de manera más sorpresiva en la economía nacional es el rápido deterioro de la relación entre la cartera vencida y el total de la cartera bruta. En efecto, ésta aumentó a 9.1% en septiembre y a 9.7% al cierre del mes de octubre frente al 5.7% observado en promedio en los años 1993-97 (ver gráficos 3 y 4 sobre la trayectoria mensual reciente en los indicadores y valores de la cartera vencida).

Las últimas cifras discriminadas, a octubre de 1998, revelan elementos adicionales de gran preocupación, a saber:

- Ocho de un total de 33 bancos reportaron índices de cartera vencida superiores al 10% y, de éstos, cinco mostraban índices en los rangos 15-29%, tan sólo observados durante la crisis financiera de 1982-86.

- El promedio del índice de cartera vencida para las CAV se elevó a 11.7% a septiembre y a 12.2% en octubre, cifra históricamente alta frente a un promedio que rara vez superaba el 5%, donde dos de las ocho CAV superan ya el 15%.

- Debe tenerse en cuenta que estos indicadores no contemplan el hecho de que el sistema financiero carga ya con un lastre improductivo. En efecto, el total de la cartera vencida (sin descontar las provisiones), que asciende a \$5.3 billones, incluyendo los organismos cooperativos de grado superior, y los bienes recibidos en pago, que ascienden a \$1.7 billones, representan en conjunto el 8.6% de los activos totales del sistema (gráficos 5 y 6).

Es claro que en la base de este deterioro está la elevada tasa de interés real de los préstamos, que en los meses de mayo y junio, se mantuvo en niveles del orden de 25-28 puntos y que, luego de un descenso en los meses de julio a septiembre, volvió a subir en octubre y noviembre a niveles de 26-30% para el deudor. De prevalecer estos niveles en las tasas de interés reales resultaría imposible que se honren los planes de reestructuración crediticia. Más aún, si el Gobierno no hubiese obrado con prontitud, esta situación terminaría generando una grave situación de las entidades financieras, arrastrando a nuevas firmas hacia las daciones en pago y, en consecuencia, a una mayor fragilidad del sistema crediticio como un todo.

c.1) *Agravamiento del problema financiero y cooperativo.* Los factores anteriormente mencionados han generado la liquidación de entidades financieras y cooperativas, que amenaza por generar un efecto de "contagio" sobre otras entidades financieras que hasta ahora han logrado refinanciar a sus deudores.

En el cuadro 2 y en el anexo 1, se ilustra en detalle cómo, en el período 1996-1998; se han tenido que liquidar un total de 42 entidades, con activos por valor de \$1 billón (pesos de junio de

^{3/} Siguiendo definiciones tradicionales, aquí la tasa real de captación se mide como la tasa promedio de la DTF menos la tasa de inflación, correspondiente al IPC (promedio ponderado). La tasa real de préstamo corresponde a la tan activa (promedio ponderado) menos la tasa de inflación (antes definida).

1998). De estas 42 entidades, un total de 27, que representan activos por \$670.000 millones, se han tenido que liquidar en lo que va corrido del presente año. Esto implica que el 66% de los activos se han visto afectados durante el presente año y el 53% durante los últimos seis meses.

Es evidente entonces que si bien el total de los activos en liquidación hasta el momento sólo compromete el 1.3% del total de activos, resulta en extremo preocupante la velocidad del deterioro de las instituciones donde, repetimos, más de la mitad de las liquidaciones han ocurrido en los últimos seis meses.

Uno de los sectores más afectados a la fecha ha sido el cooperativo, con un total de 31 entidades en proceso de liquidación y 3 en administración por Dansocial. Así mismo, la Superintendencia Bancaria ha intervenido 7 entidades para liquidar y una para administrar. Sin tomar en cuenta la situación de los bancos cooperativos, las intervenciones de entidades cooperativas han afectado activos por valor de \$855.093 millones, aportes cooperativos por valor de \$134.725 millones, correspondientes a un total de 749.139 asociados y 886.449 ahorradores que han creído en el sistema cooperativo. En estas entidades se ha observado que el promedio de los ahorros no supera los dos salarios mínimos por aportante, luego se trata de un sector social cuyos escasos ahorros forman parte vital de su bienestar.

Frente a este tema, el Congreso de la República expidió la Ley 454 el 4 de agosto del presente año, la cual prevé mecanismos más sólidos de supervisión y de apoyo para el sistema cooperativo. Rápidamente el Gobierno procedió, en octubre 29, a crear el Fogacoop, para que este fondo de garantías de las cooperativas pueda operar hacia el futuro como mecanismo de prevención y apoyo de las entidades cooperativas. En forma paralela, se viene trabajando para estructurar y poner en funcionamiento la Superintendencia de Economía Solidaria, de tal manera que el elemento de supervisión se constituya en la pieza fundamental para evitar mayores descalabros.

Sin embargo, estas medidas no resuelven el problema de las entidades que se encuentran en liquidación respecto de las cuales los ahorradores y depositantes no han obtenido el reembolso de sus ahorros.

Con todo, es claro que los problemas no se han limitado al sector cooperativo, también se han visto comprometidas importantes entidades financieras, tanto públicas como privadas. En los últimos seis meses, Fogafin ha participado en procesos de intervención (bajo las modalidades de administración, oficialización o para coadyuvar en procesos de fusión) en un total de siete importantes entidades financieras (ver cuadro 2), donde se encuentran comprometidos activos por un valor de \$5.8 billones.

Si a esta cifra le sumamos los activos comprometidos en proceso de liquidación y otras entidades intervenidas para administrar, se llega a la conclusión de que el total de activos afectados, a la fecha, por la severa crisis financiera

asciende acerca \$7 billones. Esta cifra ya representa el 8.7% del total de activos del sistema financiero, equivalentes a 5.3% del PIB de 1998 (excluyendo los relacionados con los bancos de segundo piso, como por ejemplo lo son Bancoldex, Finagro, IFI, entre otros).

Es importante destacar que a la fecha, la cifra comprometida en estas labores de soporte y salvamento asciende a \$1 billón, en cabeza de Fogafin equivalente acerca de 1.1% del PIB.

Para poner de relieve la magnitud de esta amenaza que se cierne sobre la solidez del sistema financiero y cooperativo, cabe señalar que en la crisis financiera de 1982-1986 se vieron comprometidos activos que representaron pérdidas por un valor cercano al 6% del PIB y que más recientemente han representado costos equivalentes al 18% del PIB en Venezuela, en 1994, y 15% del PIB en el caso de Méjico, en 1995.^{4/} (Ver cuadro 4).

No cabe entonces la menor duda de que la delicada situación del sistema financiero y cooperativo colombiano requiere actuaciones prontas y eficaces para evitar complicaciones mayores que, por la vía de la contaminación financiera y el deterioro de la confianza frente a los mercados internacionales, e internamente frente a la confianza del público en el sistema financiero que ponen en peligro la estabilidad y permanencia de los establecimientos de crédito dadas las dificultades para garantizar la liquidez a los ahorradores.

Entonces, frente a la evolución reciente de los indicadores del sistema financiero, es imperativo generar nuevos mecanismos para conjurar un mayor deterioro y prevenir los graves efectos que tendría el estallido de una crisis financiera generalizada, que bajo las actuales circunstancias se vislumbran en el frente cooperativo y, en general, en todo el sistema hipotecario. El deterioro ya observado en los índices de cartera vencida, en la generación de activos improductivos que afectan el margen operativo en forma grave y el inminente deterioro de deudas hipotecarias que han crecido en exceso respecto al valor del bien adquirido, exigen la creación de nuevos y ágiles instrumentos que no se encuentran a disposición del gobierno por las vías normales.

2. Las actividades desarrolladas para hacer frente a las especiales circunstancias de crisis actuales del sector financiero y sus limitaciones.

En razón de la grave situación que ha venido afrontando el sistema financiero, el Gobierno procedió a instrumentar diversos mecanismos con el fin de prevenir un mayor deterioro del sistema financiero.

A tal efecto, el Gobierno ha venido coordinando con la Junta Directiva del Banco de la República:

- Una eliminación de los encajes marginales y reducción del encaje promedio de todos los instrumentos de captación,

- Ha procedido a remunerar los encajes (en los casos de los CDT y de los depósitos de ahorro) y, en general,

- Ha flexibilizado el acceso a los cupos de liquidez del sistema, frente a un mercado internacional marcado por la incertidumbre.

Así mismo a través de Fogafin se han diseñado mecanismos para apoyar a las entidades en dificultades y evitar que esta circunstancia llegara a generar pánico financiero o la propia paralización del sistema de pagos. Es así como se dio apoyo a sectores estratégicos del sistema financiero, a saber:

- En el caso de los bancos cooperativos se continuó desarrollando un esquema que apuntaba a proveer liquidez a bancos que, en el primer semestre de este año, se evaluaron como solventes y cuyas carteras se apoyaban en el ahorro de más de tres millones de asociados, cuya mayoría son colombianos de bajos recursos.

- En lo referente a las CAV, el gobierno continuó apoyando, a través de Fogafin, a instituciones solventes que también se habían estimado que desempeñaban un papel clave en el engranaje del sistema financiero y que, como resultado de la crisis internacional, no se pudieron vender debido al entorno internacional.

- En el caso recurrente de la Caja Agraria, que juega un papel determinante en los actuales sistemas de pagos del país, el Gobierno ha tenido que proveer recursos de Fogafin tanto para su apoyo patrimonial (incrementando el capital garantía hasta su tope de \$250.000 millones a la fecha), con el fin de evitar su declaratoria de insolvencia, como para apoyos de liquidez a través de la Tesorería General de la República, garantizando la atención del canje bancario nacional.

A pesar de las medidas adoptadas el entorno macroeconómico interno y externo ha continuado amenazando seriamente la viabilidad del sistema financiero, tanto por el deterioro de sus indicadores, como por la falta de recursos para hacer frente, a través de Fogafin, a necesidades temporales de liquidez del sistema financiero.

En los últimos seis meses, Fogafin ha participado en procesos de intervención (bajo las modalidades de administración, oficialización o para coadyuvar en procesos de fusión) en un total de siete importantes entidades financieras (ver cuadro 2), donde se encuentran comprometidos activos por un valor de \$5.8 billones.

Habida cuenta del continuo deterioro de las entidades financieras para evitar una grave crisis del sistema, el Gobierno Nacional requiere allegar recursos adicionales para Fogafin. En efecto, a la fecha, Fogafin se encuentra prácticamente ilíquido (mostrando una relación del 97% entre sus utilidades y sus recursos disponibles), tras las repetidas operaciones de apoyo financiero antes descritas. En el Anexo 2 se explica la difícil situación por la que atraviesa Fogafin y las razones por las cuales el Gobierno ha estimado que esta entidad requiere recursos adicionales por un valor cercano a los \$800.000

^{4/} Véase Lilibana Rojas-Suárez (1996) "The banking crises in Latin America: Experiences and Issues" in *Banking Crises in Latin America* (Inter-American Development Bank) y actualizaciones del Deutsche Bank Securities.

millones en el período octubre- diciembre de 1998 y recursos adicionales por no menos de \$1.5 billones durante 1999 para hacer frente a las actuales dificultades del sistema financiero.

A este respecto es importante advertir que la Junta del Fondo elevó recientemente al tope máximo las contribuciones que alimentan su fondo de seguro de depósitos (a través de la Resolución 01 del 6 de agosto de 1998) y el Gobierno Nacional ha venido gestionando recursos externos de rápido desembolso con el BID, el Banco Mundial y la CAF, de tal manera que durante el primer trimestre de 1999 se pueda contar con cerca de US\$400 millones para proveerle liquidez a Fogafin. Infortunadamente, estos trámites de créditos externos son dispendiosos y los mismos serán insuficientes para las necesidades que tiene Fogafin.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional formalizó ante el Banco de la República, en octubre 27, la solicitud de mecanismos de crédito que pudieran permitir la colocación de títulos comerciales para cumplir con las necesidades más inmediatas de Fogafin en el período octubre-diciembre de 1998, por un monto no inferior a los \$500.000 millones.

Sin embargo, las anteriores fuentes de recursos no son suficientes para que el Fondo pueda realizar todas las labores de apoyo que son necesarias; por ello, si no se le dota de recursos adecuados dejaría de estar en capacidad de apoyar a las entidades del sistema, aun bajo el escenario benévolo en el cual no se agravaran los problemas del sector cooperativo y de relativo éxito en las labores de irrigación de mayor liquidez a la economía por parte del Banco de la República.

3. El régimen constitucional de la emergencia económica

De conformidad con el artículo 215 de la Constitución Política y los artículos 2º, 46 y 47 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, para que proceda la declaratoria de emergencia económica, además de algunos requisitos de forma, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Que se presenten hechos sobrevinientes distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

2. Que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico y social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública.

3. Que sea imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.

- 3.1 Que se presenten hechos sobrevinientes, distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución.

Como ya se ha explicado en este documento, la economía colombiana venía afrontando una situación difícil desde hace varios años. Ahora bien, en los últimos meses y particularmente a partir de la crisis de los mercados internacionales causada por la negativa de Rusia de pagar su deuda externa y por los ataques especulativos

contra la banda cambiaria en Brasil, que generó desconfianza entre los inversionistas y prestamistas internacionales, y que se manifiesta en una drástica reducción de los recursos disponibles y un considerable aumento de los márgenes crediticios de los países en vías de desarrollo, se produjo una reducción de los ingresos netos de capital extranjero y una liquidación de inversiones de los fondos de capital foráneo:

En razón de lo anterior se ha presentado un incremento de las tasas de interés, falta de liquidez, y un entorno económico particularmente difícil, por lo cual en las últimas semanas la situación del sistema financiero se ha deteriorado considerablemente, lo cual se refleja en los diversos indicadores. De prolongarse dicha situación se pone en peligro la estabilidad y permanencia de los establecimientos de crédito dadas las dificultades para garantizar la liquidez a los ahorradores, si no se cuenta con instrumentos jurídicos y financieros extraordinarios que permitan precaver las consecuencias de una crisis sistémica del sector financiero.

Así las cosas, dentro de un contexto en el cual el sistema financiero se encontraba debilitado, se produjo un repentino agravamiento de la situación interna y externa que causó un deterioro rápido de las entidades financieras. Estos hechos sobrevinientes actuaron de “detonantes” o “factores desencadenantes” de la perturbación o amenaza que dio lugar a la declaratoria. Y es que la preexistencia de una situación crítica como la que teníamos en materia económica no puede en manera alguna impedir que se presente una situación de emergencia como consecuencia de hechos sobrevinientes. Haciendo de lado las diferencias del caso, es importante citar al Magistrado Ciro Angarita Baron en su aclaración del voto a la Sentencia de la Corte Constitucional RE-004 de julio 9 de 1992, dice:

¿Por otro lado, durante el período 1993-1996, cuando se experimentó un auge del sector de la construcción, se generó una excesiva valorización de los bienes inmuebles. La destorcida de esta valorización, ha afectado no sólo a los deudores hipotecarios, para quienes las daciones en pago se han constituido en la única forma de neutralizar o escapar al efecto que se les genera consistente en que mientras su deuda aumenta, el valor de su activo disminuye, sino también a las entidades financieras, que han visto deteriorar la calidad y valor de sus activos y de sus garantías.

Ciertamente, para los deudores hipotecarios de las CAV, la recesión económica y el creciente desempleo ha representado una súbita alza en el indicador de cartera vencida, llegando a niveles de \$1.9 billones al cierre del mes de octubre, lo que ha hecho que numerosas familias hayan perdido sus viviendas. Muchas otras familias no han perdido aun sus inmuebles, pero ven con preocupación que la deuda remanente representa una carga exagerada frente al valor del inmueble adquirido.

El lastre de la cartera improductiva del sistema crediticio en sus balances y la brecha que se continúa abriendo por cuenta de captaciones

muy costosas, frente a un activo desvalorizado en razón a la grave crisis de la construcción, constituyen factores sobre los cuales tenía que obrarse con prontitud, antes de evidenciar un verdadero colapso del sistema financiero e hipotecario.

“...el fuerte verano de principios del año 1992 puede ser considerado como un factor desencadenante, acaecido luego de un largo proceso de improvisaciones imputables tanto al actual Gobierno como a los que le “antecedieron en la última década. En estas específicas circunstancias el verano anotado puede ser calificado como un hecho sobreviniente en los términos del artículo 215 de la Constitución Nacional...”.

3.2 Que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico y social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública.

Estas situaciones sobrevinientes amenazan gravemente el orden público económico, en la medida en que como ya se dijo, los países que no han afrontado oportunamente las crisis financieras terminan sufriendo una drástica reducción del producto interno bruto (ver cuadro número 4). Así sucedió en Argentina, en Venezuela y México. Si Colombia no adopta medidas adecuadas no sólo no producirían efecto las medidas de ajuste fiscal, sino que además se produciría una contracción de la actividad económica.

Además, la pérdida de la confianza del público en el sistema financiero y la posibilidad de crear un efecto dominó en las entidades que operan el sistema de pagos, pone en inminente riesgo el orden económico social.

Esta situación se presenta también respecto de las cooperativas financieras y ahorro y crédito en liquidación, en la medida en que los ahorradores de las mismas no han recibido los recursos depositados lo cual amenaza generar una profunda desconfianza en todo el sistema cooperativo y extenderse al sistema financiero.

A este respecto es importante recordar que la Corte Constitucional en Sentencia C-122 de 1997 expresó:

“... la agudización de problemas estructurales, así estos obedezcan a una intrincada patología y deban resolverse por los medios ordinarios de la democracia puede no obstante manifestarse como perturbadoras del orden económico y social.”

En esta medida y con el fin de precaver que el deterioro de las entidades financieras se convierta en una grave crisis con el consiguiente efecto sobre la actividad económica, el Gobierno consideró que debía decretarse la emergencia económica.

En relación con este punto la Corte en la sentencia ya mencionada expresó:

“No se pretende reservar el estado de emergencia para los sucesos de colapso institucional o social, puesto que ello sería desconocer su propósito de prevenir o remediar crisis graves que puedan repercutir en daños mayores e irre-

parables que afecten sensiblemente los fundamentos de la coexistencia social.”

3.3. *Que no se pueda restablecer el orden con los mecanismos ordinarios.*

Como ya se explicó, el Gobierno ha venido haciendo frente a la delicada situación que afrontan las entidades financieras recurriendo a sus facultades ordinarias, tanto desarrollando operaciones de apoyo con el concurso de Fogafín, como coordinando medidas con la Junta Directiva del Banco de la República para dotar de liquidez a las entidades financieras. Sin embargo, las medidas que se han adoptado por este camino son insuficientes.

Es necesario recuperar la confianza en el sistema, bajar la morosidad en el sistema y establecer mecanismos que permitan procurar un alivio a algunos deudores del sistema financiero, así como también facilitar mecanismos de liquidez a los activos improductivos de las entidades financieras y dotar al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras de recursos e instrumentos para hacer frente a la crisis. De igual manera, es necesario establecer mecanismos para que los ahorradores y depositantes de entidades cooperativas que desarrollan actividades financieras y de ahorro y crédito reciban por lo menos una buena parte de sus acreencias.

Todos estos objetivos no se pueden lograr a través de los instrumentos previstos en la legislación ordinaria por lo cual es necesario acudir a los estados de excepción.

4. **Medidas adoptadas al amparo de la emergencia económica**

Los principales grupos de medidas pueden resumirse así (ver anexo 3):

4.1 *Apoyos a deudores cooperativos*

Para los ahorradores y depositantes de más bajos ingresos de las cooperativas que actualmente están en liquidación, o en los casos en que ésta se decreta antes del 31 de diciembre del presente año, se creó un Fondo de Solidaridad a través del cual se adquirirán acreencias de cada uno de los ahorradores y depositantes hasta por \$500.000 para agilizar la devolución sus créditos.

Por ejemplo, si un ahorrador depositó \$300.000 a través de un CDT, puede entregar el título de la cooperativa en liquidación y obtiene del Fondo de Solidaridad la totalidad del dinero. Si se trata de una persona que tenía tres millones de pesos y recibe menos de dos salarios mínimos como ingreso mensual, se le entregan \$500.000 a título definitivo, y el saldo, si hubiere remanente, durante el proceso de liquidación de la cooperativa. El Fondo, al devolver los recursos a los ahorradores, se convierte en acreedor de las cooperativas correspondientes.

Al amparo de la Emergencia Económica también se hicieron apropiaciones por \$30.000 millones, como capital semilla para el recientemente creado Fondo de Garantías del Sector Cooperativo, Fogacoop, con lo cual se inicia una nueva etapa para la protección de la confianza de los ahorradores y depositantes del sector cooperativo y se sientan las bases para el desarrollo ordenado de este sector de la economía solidaria.

Para evitar futuras quiebras en el sector cooperativo se determinó que los establecimientos de crédito de naturaleza cooperativa deben mantener una relación de solvencia de por lo menos 12% y que, cuando dicha relación se deteriore, los aportes de los asociados se congelarán en la entidad.

También se autorizó a la Superintendencia Bancaria para ordenar la conversión en sociedades por acciones a aquellas entidades cooperativas financieras que se coloquen en las circunstancias previstas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero para ser intervenidas o sometidas a medidas cautelares.

Lo anterior hará posible que, si en el futuro se llegara a necesitar acudir a mecanismos como el recientemente utilizado para salvar a los ahorradores y depositantes de Granahorrar, éstos también estarán expeditos para los ahorradores y depositantes del sistema financiero cooperativo, con lo cual se dota de nuevas herramientas a las autoridades para evitar colapsos de las entidades cooperativas.

4.2 *Alivio a los deudores de vivienda*

Los apoyos más importantes para los deudores de vivienda se harán a través del otorgamiento de créditos muy blandos, que se solicitarán a través de las entidades financieras y se otorgarán por Fogafín, tanto a los deudores que se encuentren en mora, como a los que estén al día.

Frente a los primeros, se ha creado una línea de crédito para ponerse al día por el valor de la mora, el cual se puede conceder siempre y cuando la mora no sea mayor a tres meses y la obligación sea menor a 5.000 UPAC o su equivalente en pesos.

Para aquellos deudores que estén al día, cuya obligación sea inferior a 5.000 UPAC o su equivalente en pesos y que en el último año el valor de su deuda se haya incrementado en más de un 20% como consecuencia de las altas tasas de interés, Fogafín otorgará un crédito con un plazo de hasta 10 años, en condiciones muy favorables, por un valor equivalente al incremento del valor de la deuda.

Con estas medidas se prevé una reducción en la cantidad mensual que paga el deudor por su vivienda. En este sentido, para un préstamo promedio de \$20 millones, por ejemplo, habrá una reducción en las cuotas del orden de \$45.000 en la cuota mensual y en un plazo de 10 años el alivio total puede calcularse en cerca de \$5.200.000 (de 1998).

A todos los deudores de Vivienda de Interés Social, VIS, se les ofrecerá un seguro de desempleo, cuya prima será cancelada por el Gobierno Nacional y que cubre el valor de las cuotas hasta por un período de seis meses. Con este objetivo, se apropió en el Presupuesto para 1999 una partida de \$10.000 millones.

Adicionalmente, a los deudores de créditos de vivienda no se les podrán cobrar los gastos de la cobranza prejudicial, ni intereses de mora que superen una vez y media el interés bancario corriente, lo cual significará una disminución en la tasa moratoria del 25%.

Las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, CAV estarán obligadas a recibir los inmuebles financiados para cancelar la totalidad de la deuda, sin que puedan exigir pagos adicionales. El Gobierno prestará a las CAV, la diferencia entre la deuda que se les cancela y el valor del inmueble entregado en pago.

4.3 *Plan de fortalecimiento del sistema financiero*

Fogafín habilitará una línea de crédito destinada a la capitalización de los establecimientos de crédito privados, con lo cual el Gobierno buscará el fortalecimiento del sistema financiero con recursos de sus propietarios, para evitar la crisis de las entidades que han comprometido su solvencia patrimonial.

El plan también busca solucionar el agudo problema de liquidez de las entidades financieras mediante la recompra de activos inmovilizados. De esta manera, las entidades financieras contarán con un instrumento para convertir los activos recibidos en dación en pago en activos líquidos, lo cual mejorará sus márgenes operativos y reducirá la presión sobre las tasas de interés.

Para estos propósitos se autoriza la creación de sociedades de inversión colectiva, a las cuales Fogafín prestará recursos para comprar los inmuebles recibidos en dación en pago por los establecimientos de créditos antes del presente mes. Esta es una medida de gran trascendencia puesto que la experiencia internacional muestra que el origen de las crisis financieras suele estar siempre asociado a incrementos desbordados de los activos inmovilizados. Con esta medida se le está dando liquidez al sector financiero, se da dinamismo a la economía y se genera empleo.

Para lograr un instrumento más sano de financiación de las CAV se autoriza a Fogafín a garantizar operaciones de titularización de cartera hipotecaria e inmobiliaria, lo cual dotará a las entidades de fuentes de recursos de largo plazo. Con esto se evitará que el sistema de Ahorro y Vivienda dependa excesivamente de captaciones en el mercado a la vista e interbancario para financiar sus operaciones de crédito a largo plazo.

Por último, se autorizó a las entidades públicas a capitalizar las entidades financieras de su propiedad por un monto cercano a los \$400.000 millones en los casos en que así lo disponga la Superintendencia Bancaria.

4.4 *Financiación de la operación*

El programa que busca solucionar el agudo problema de liquidez de las entidades financieras y que tendrá un costo estimado en \$2.5 billones, se pagará principalmente con una contribución parafiscal de carácter transitorio que grava todo retiro de las cuentas corrientes o de ahorro y las operaciones interbancarias del sistema financiero. La medida que tiene vigencia inmediata, se extenderá hasta el 31 de diciembre del próximo año.

A título de ejemplo, un retiro de cien mil pesos (\$100.000) girado mediante cheque en cuenta corriente contribuirá con doscientos pesos (\$200). Para efectos de comparación, el cheque con el cual se hace el retiro cuesta en promedio mil pesos (\$1.000) y si se hiciera por cajero automático el costo es de mil doscientos pesos (\$1.200).

El producto de dicha contribución será entregado directamente y en su totalidad al Fogafin y en ningún caso irá al Presupuesto Nacional para financiar el déficit fiscal. Con estos recursos y sus rendimientos el Fondo otorgará los créditos para aliviar a los deudores de vivienda y movilizar los inmuebles recibidos en pago por el sector financiero.

4.5 Adiciones al Presupuesto General de la Nación

Con el fin de poder financiar las operaciones establecidas en los decretos de emergencia, se estableció un sistema de crédito, mediante el cual, las entidades financieras prestan al Gobierno Nacional los saldos de las cuentas corrientes y de ahorros inactivas, menores a 2 UPAC, con estos recursos, clasificados como recursos de capital, calculados en \$ 400.000 millones, se adicionó el Presupuesto General de la Nación así:

El Presupuesto para la vigencia de 1998 se adicionó en \$43.110 millones, destinados a realizar el primer pago del seguro de desempleo, iniciar la contratación del Fondo de Solidaridad

de Ahorradores y Depositantes de las Entidades Cooperativas en Liquidación, pagar el capital semilla de Fogacoop, cancelar los intereses que se causen por el uso de los recursos de las cuentas inactivas y devolver cuando el titular lo solicite.

El presupuesto para 1999, fue adicionado en \$356.890 millones de pesos, destinados al pago del seguro de desempleo para ese período, el pago de las obligaciones del Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de las Entidades Cooperativas en Liquidación, realizar un préstamo de presupuesto a Fogacoop, pagar los intereses que se causen por el uso de los recursos de las cuentas inactivas y devolver las sumas correspondientes cuando el titular lo solicite.

**Recursos del Presupuesto Nacional
Emergencia Económica
(Millones de pesos) 1998**

	1998	1999	TOTAL
Seguro de desempleo	10	9.990	10.000
Fondo de Solidaridad Ahorradores y depositantes	100	119.900	120.000
Fogacoop - Capital Semilla	30000		30.000
Fogacoop - Préstamo de presupuesto		100.000	100.000
Pago servicio de la deuda	7.000	81.000	88.000
Fondo de restitución de recursos de cuentas inactivas	6.000	46.000	52.000
TOTAL	43.110	356.890	400.000

5. Conclusión

Como se ha señalado en el presente documento, la declaratoria del estado de emergencia era necesaria para preservar el sistema de pagos y evitar la pérdida de confianza en los sistemas financiero y cooperativo que intermedia en crédito así como para estimular el desarrollo de los nuevos instrumentos requeridos para enfrentar la situación, ya que una disminución de la tasa de interés por sí sola no sería suficiente para lograr los objetivos señalados. Las medidas expedidas durante el breve estado de emergencia guardan relación directa con las causas que determinaron su declaratoria y no pretenden introducir correctivos de carácter estructural, ya que este tipo de medidas deben continuar su análisis y trámite con el honorable Congreso de la República.

Queda el Gobierno Nacional a la disposición del honorable Congreso de la República para contribuir al análisis del presente informe sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, que le corresponde efectuar de conformidad con lo dispuesto por el artículo 215 de la Constitución Política.

**Cuadro 1: Balanza de pagos
(Como porcentaje del PIB)**

						1998			1999	
	1993	1994	1995	1996	1997	(Pronósticos en:)			(Pronósticos en:)	
						Marzo*	Julio*	Noviembre**	Julio*	Noviembre**
I. Cuenta corriente	(4.0)	(4.5)	(5.4)	(5.7)	(5.9)	(4.8)	(6.3)	(6.6)	(5.6)	(5.9)
Balanza de bienes	(3.0)	(3.3)	(3.4)	(2.5)	(2.9)	(1.0)	(3.1)	(3.8)	(1.9)	(2.0)
Balanza de servicios	(3.0)	(2.4)	(2.9)	(3.9)	(3.7)	(4.5)	(3.8)	(3.4)	(4.4)	(4.6)
II. Cuenta de capital	4.7	3.9	5.6	8.2	6.6	4.6	5.0	4.8	5.7	6.2
Saldo de reservas internacionales netas (US\$ Millones)	7.869	8.002	8.324	9.897	9.882	9.361	8.587	8.454	8.605	8.698
Meses importación bienes y servicios	6.8	5.7	5.1	5.7	5.1	4.7	4.3	4.3	4.2	4.3
Saldo de la deuda externa (US\$ millones)	18.942	21.941	25.048	29.194	31.493	34.590	33.622	33.492	36.650	35.841
Pública	13.886	14.352	15.122	15.932	16.113	18.358	18.133	17.999	20.372	20.406
Privada	5.056	7.589	9.926	13.262	15.380	16.232	15.489	15.493	16.278	15.435
Servicio de la deuda externa (US\$ millones)	3.532	4.681	4.455	5.213	6.898	7.606	7.783	6.915	8.089	6.744
Como porcentaje de las exportaciones de bienes	47.6	53.5	48.6	48.9	59.1	57.2	65.7	61.0	61.9	53.2

* Informes de la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso.

** Actualización del 7 de noviembre, acordada entre el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Fuente: Banco de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 2: Sistema financiero*

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
						Marzo	Oct.
<i>Utilidades</i>							
Sobre patrimonio (%)	20.7	16.0	11.5	11.3	8.0	0.8	-4.3
Sobre activos (%)	2.5	2.1	1.5	1.6	1.2	0.1	-0.6
<i>Indicadores de cartera</i>							
Calidad (%)	4.7	4.8	5.8	6.7	6.7	7.8	9.7
Cubrimiento (%)	27.6	29.1	32.0	31.8	31.3	28.4	27.2
<i>Entidades intervenidas para liquidar</i>							
Número	0	0	0	2	13	5	22
Valor de los activos (Miles de millones de pesos de junio/98)**	0	0	0	136	215	124	546
<i>Entidades intervenidas para administrar</i>							
Número	0	0	0	0	2	0	3
Valor de los activos (Miles de millones de pesos de junio/98)**	0	0	0	0	253	0	112
<i>Entidades oficializadas</i>							
Número							2
Valor de los activos (Miles de millones de pesos de junio/98)							3.320
<i>Megabanco***</i>							
Número							4
Valor de los activos (Miles de millones de pesos, junio/98)							2.438

* Excluye bancos de segundo piso

** Excluye activos de algunas entidades de Dancoop

*** Su fusión se encuentra en trámite ante Fogafin

Fuente: Superintendencia Bancaria, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Fogafin.

Cuadro 3: Variables macroeconómicas

	1993	1994	1995	1996	1997	1998		
						Marzo ^a	Julio ^a	Noviembre
Crecimiento del PIB real (%)	5.4	5.8	5.8	2.0	3.1	4.5	3.3	2.8 ^b
Petrolero (%)	2.1	1.2	3.4	7.2	4.9	36.5	28.0	15.8
No petrolero (%)	5.4	5.9	5.4	2.0	3.1	3.8	2.7	2.4
Desempleo ((%), promedio)	8.6	8.9	8.8	11.2	12.4	14.4 ^c	15.9 ^c	15.1 ^c
Tasas de interés reales (% promedio)								
a. Préstamos	13.3	17.6	21.9	21.2	15.8	17.9 ^d	23.6 ^d	26.5 ^d
b. Ahorro (DTF)	3.4	6.6	11.4	10.3	5.7	8.7 ^d	16.2 ^d	19.7 ^d
Margen de interés (a-b)	10.0	11.1	10.4	10.9	10.1	9.2	7.4	6.8
Déficit fiscal								
Gobierno central (% PIB)	-0.3	-1.4	-2.4	-3.7	-4.2	-5.1	-5.2	-4.79 ^b
Consolidado, antes de privatizaciones (% PIB)	0.1	2.8	-0.1	-1.0	-0.1	-2.8	-3.0	-3.32 ^b

a: Pronóstico según informes de la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso.

b: Actualización del 7 de noviembre, acordada entre el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

c: Dato observado según Dane en marzo, junio y septiembre.

d: Dato observado según la Superintendencia Bancaria.

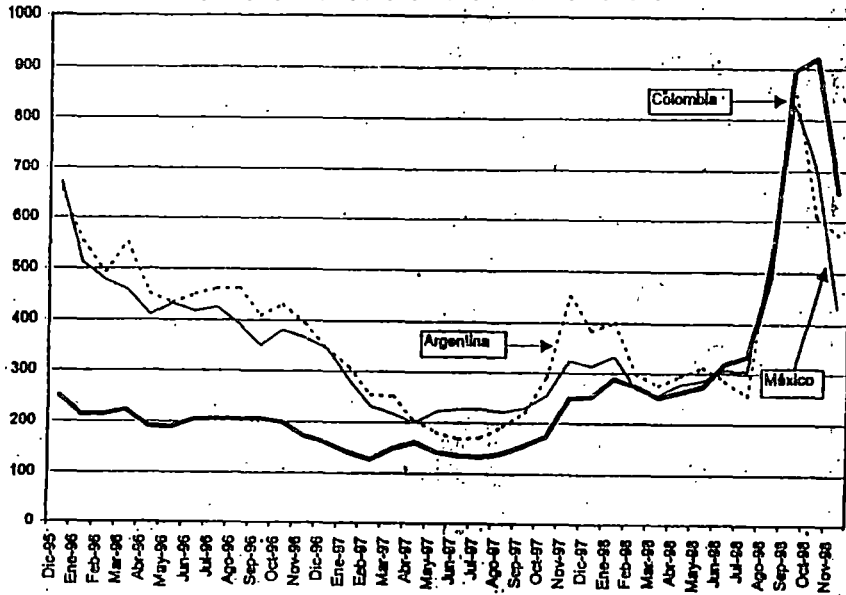
Fuente: Dane, Superintendencia Bancaria, Banco de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro N° 4**COSTO DE LAS CRISIS ECONÓMICAS**

		% PIB
1982	Argentina	13.0%
1985	Chile	19.6%
1985	Colombia	6.0%
1994	Venezuela	18.0%
1995	México	15.0%
1991 - 1996	Finlandia	8.2%
1988 - 1992	Noruega	4.5%
1991 - 1993	Suecia	4.5%
1991	Estados Unidos	5.1%
1989	Bancos comerciales USA	1.5%

Fuente: Liliana Rojas Suárez, Deutsche Bank Securities.

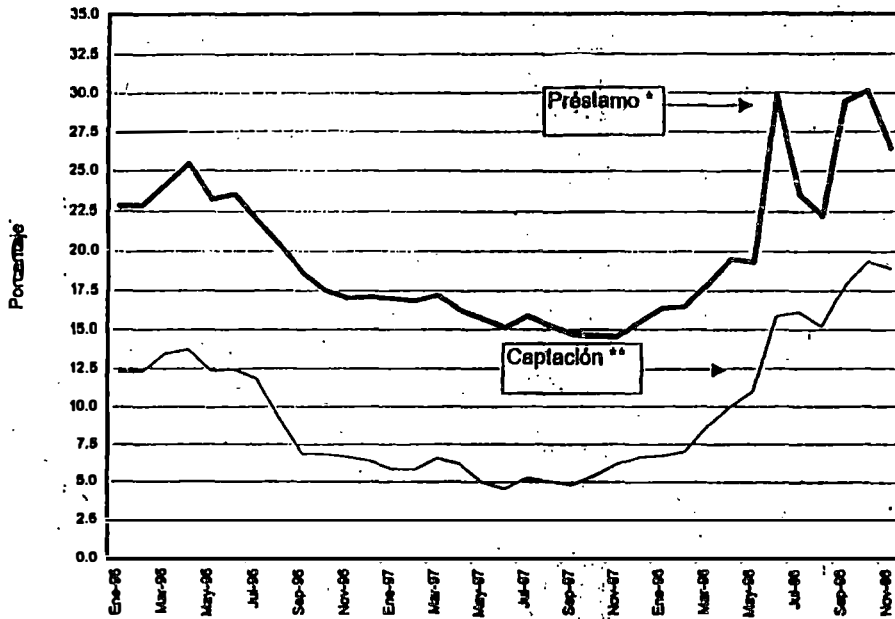
GRAFICO 1: Evolución mensual del margen de los bonos soberanos respecto a los bonos del Tesoro de los Estados Unidos



Margen o spread corresponde a los puntos base de los bonos soberanos (con vencimiento en el 2003-4) por encima del rendimiento de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos.

FUENTE: Dirección General de Crédito Público, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

GRAFICO 2: Tasas de interés reales de captación y colocación

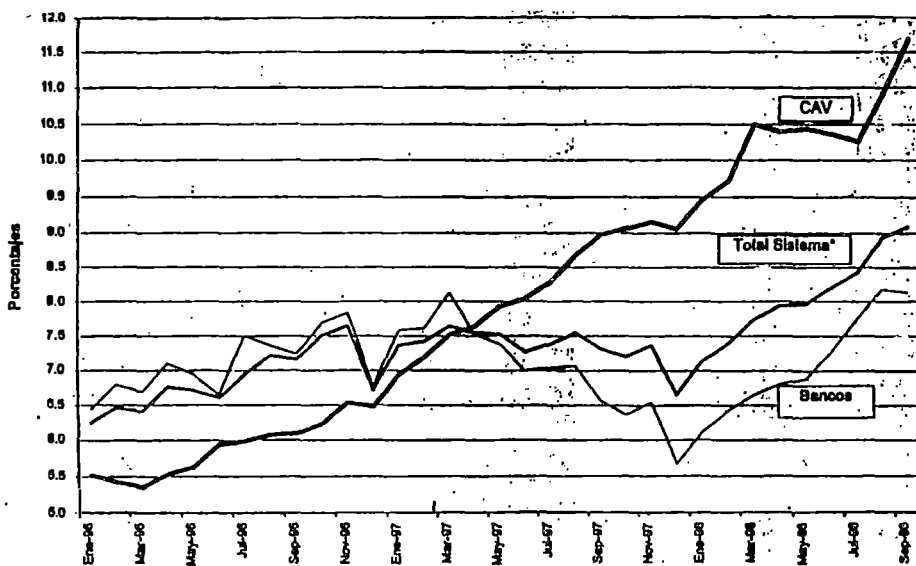


* Calculada como la diferencia entre la tasa activa de la Superintendencia Bancaria y la inflación IPC en los últimos doce meses.

** Calculada como la diferencia entre la tasa pasiva DTf del Banco de la República y la inflación IPC en los últimos doce meses.

FUENTE: Banco de la República, Superintendencia Bancaria y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

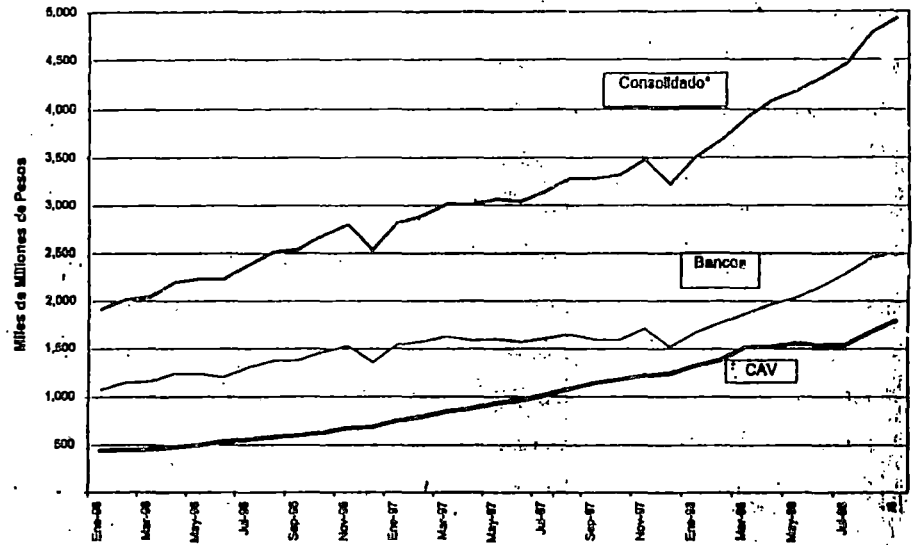
GRAFICO 3: Indicador de cartera vencida del sistema financiero



El indicador de cartera vencida está dado por la relación entre cartera vencida y cartera bruta.
*Excluye bancos de segundo piso.

FUENTE: Superintendencia Bancaria

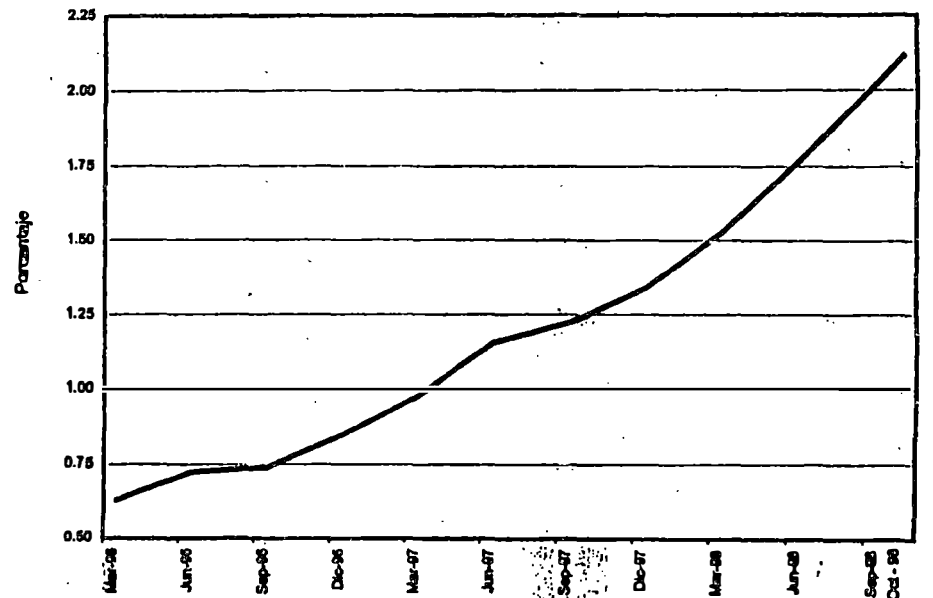
GRAFICO 4: Evolución mensual de la cartera vencida del sistema financiero



*Excluye bancos de segundo piso.

FUENTE: Superintendencia Bancaria

GRAFICO 5: Evolución de los bienes en dación de pago en relación al valor de los activos del sistema financiero*

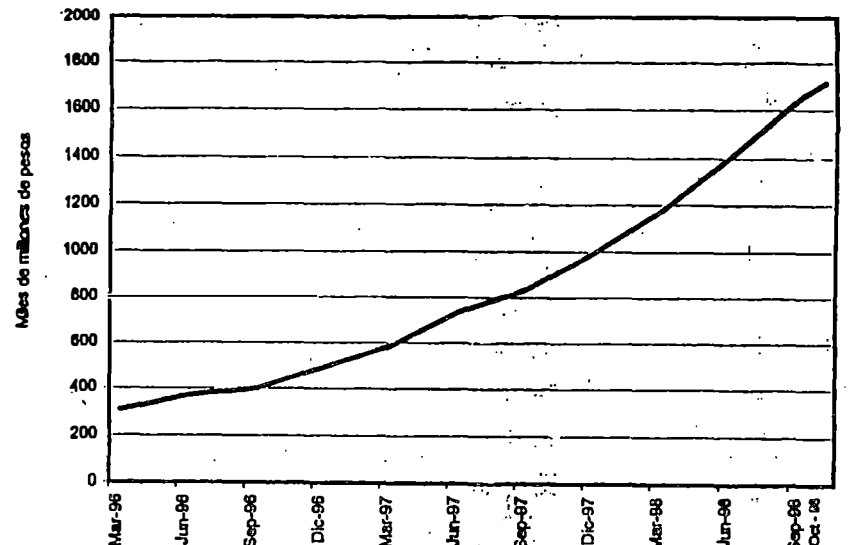


Bienes en dación de pago: Bienes recibidos por las entidades financieras en pago de obligaciones.

* Excluye bancos de segundo piso.

FUENTE: Superintendencia Bancaria y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

GRAFICO 6: Evolución de los bienes en dación de pago del sistema financiero*



Bienes en dación de pago: Bienes recibidos por las entidades financieras en pago de obligaciones.

* Excluye bancos de segundo piso.

FUENTE: Superintendencia Bancaria y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Anexo 1: Entidades cooperativas intervenidas
Cifras de balance con corte a junio de 1998
 Cifras en millones de pesos

En liquidación Entidad	Activos	Cartera	Pasivos	Ahorros	Aportes	Patrimonio	Número de Asociados	Número de Ahorradores*	Fecha emisión Resolución de Intervención
Anchicayá	1.996	355	1.207	125	552	789	1.182	349	26-May-98
Avancemos	50.142	35.780	53.608	47.020	344	(3.466)	37.398	68.690	4-Nov-97
Coacrédito	18.523	13.992	14.570	8.547	3.228	3.953	15.595	9.999	14-Ago-98
Colahorro	7.247	5.146	15.352	10.419	1.327	(8.105)	2.909	2.984	14-Ago-98
Conalcoop	2.028	323	1.993	1.308	41	34	252	271	13-Abr-98
Coodesena	3.331	1.100	2.571	560	1.229	760		289	26-May-98
Coofiroyal	6.793	1.015	20.543	10.437	1.498	(13.750)	10.745	3.936	31-Dic-97
Cooperadores	99.285	31.000	71.126	30.401	27.522	28.159		14.524	3-Ago-98
Cooservir	18.388	29.791	33.672	24.347	2.000	(15.284)	4.008	2.358	30-Oct-97
Cootrabaco	5.521	3.779	4.946	3.750	840	574	17.582	1.079	14-Jul-98
Corandina	6.405	7.526	8.529	7.281	383	(2.124)	628	255	15-Dic-97
Covisantander	3.371	2.767	3.301	2.215	120	71	350	350	30-Jul-98
Creacoop	179	57	178	70	14	1	337	346	27-Ene-98
Credifenalco	20.674	16.931	19.081	10.838	2.268	1.594	12.287	17.971	3-Ago-98
El Ingenio	8.778	2.677	14.221	4.978	3.789	(5.443)	28.921	8.109	17-Jul-98
Joreplat	7.422	4.455	44.743	37.693	2.944	(37.321)	40.000	8.378	29-Ene-98
Surcoandina	981	573	2.221	1.458	116	(1.240)	600	500	30-Jul-98
Subtotal	261.066	157.266	311.862	199.449	48.197	(50.796)	172.794	138.386	
En administración									
Caja Popular									
Cooperativa	143.000	75.323	197.000	176.983	20.241	(54.000)	214.000	214.000	19-Nov-97
Total Dansocial	404.066	232.589	508.862	376.431	68.438	(104.796)	386.794	352.386	

*Ahorradores que han presentado reclamación.

Nota: No se incluyen las cooperativas intervenidas antes de octubre de 1997 ni aquellas para las cuales Dansocial aún no posee cifras.

2. Cooperativas intervenidas por la Superintendencia Bancaria

En liquidación Entidad	Activos	Cartera	Pasivos	Ahorros	Aportes	Patrimonio	Número de Asociados	Número de Ahorradores*
Cofiandina							32.969	65.500
Cooemsaval	116.762	42.186	101.113	49.649	10.523	15.649	39.295	96.651
Solidarios	72.078	43.508	63.057	39.754	15.370	9.022	70.797	98.328
Coopferias	11.491	5.026	8.958	6.930	1.680	2.533	6.796	17.198
Coopiantioquia	22.817	15.072	21.126	17.549	3.899	1.691	48.503	54.428
Credisocial	100.152	52.371	86.653	67.833	13.218	13.500	36.767	73.134
Financoop (n)	15.444	5.009	11.846	8.945	2.792	3.598	44.689	47.548
Subtotal	338.744	163.172	292.751	190.659	47.482	45.992	279.819	452.787
En administración								
Construyecoop	112.283	56.090	87.059	69.284	18.806	25.224	82.526	81.276
Total Superbancaria	451.027	219.262	379.811	259.944	66.288	71.217	362.345	534.063
Total sistema	855.093	451.851	888.673	636.375	134.725	(33.580)	749.139	886.449

(n) Datos aún no validados por la Superintendencia Bancaria.

Fuente: Dansocial y Superintendencia Bancaria.

ANEXO NUMERO 2

**Situación actual del Fondo de Garantías
de Instituciones Financieras – Fogafin**

1. Apoyos realizados

Las operaciones de apoyo otorgadas por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras a los Bancos Cooperativos y a Granahorrar han exigido importantes desembolsos de recursos en los últimos cuatro meses del presente año.

Del cuadro adjunto se desprende que los apoyos realizados por el Fondo entre mayo 1º y octubre 15 del presente año, para el Banco Uconal, la Corporación de Ahorro y Vivienda Granahorrar, el Banco Cooperativo, Bancoop y Leasing Capital, ascienden a los siguientes montos: Compra de cartera con pacto de reventa por \$547.700 millones, préstamos por \$123.639 millones, capitalizaciones por \$157.000 millones; para un total de desembolsos de \$828.379 millones.

OPERACIONES DE APOYO

Mayo-Octubre 15 de 1998

Millones de pesos

	Banco Uconal	Granahorrar	Bancoop	Leasing Capital
Repos. de cartera	83.240	373.000	91.500	
Préstamos	118.217	-	-	5.422
Capitalizaciones		157.000		
Sub-Total	201.457	530.000	91.500	5.422
Total desembolsado				828.379

2. Situación del Fondo

En el cuadro 1 se puede apreciar que en el balance del Fondo, con corte en abril 30 de 1998, antes del inicio de las intervenciones de apoyo del presente año, el patrimonio (\$736.026 millones) representaba cerca del 96% de los activos; es decir, que apenas quedaba margen para un 4% en pasivos. Los activos totales ascendían a \$768.223 millones y las inversiones, en especial (TES), representaban el 93.82 de dichos activos. Esta participación cae en octubre 14 (balance preliminar), después de las operaciones de apoyo, a solamente 10.1%.

La recomposición del balance de octubre 14 se da, principalmente, por aumentos en los siguientes rubros: Fondos interbancarios y pactos de reventa (\$174.740 millones), cartera (\$372.915 millones), cuentas por cobrar (\$128.931 millones) y otros activos que incluyen las acciones de la reciente oficialización de Granahorrar (\$156.366 millones).

Los pasivos que antes representaban el 4% de los activos en el último balance ya tienen una participación del 14.7% que se explican por el incremento de los fondos interbancarios por \$55.000 millones y los créditos y otras obligaciones financieras por \$40.000 millones.

3. Liquidez del Fondo

En el cuadro de disponibilidades, con cifras a octubre 14 del año en curso, se registra el monto de inversiones líquidas que pudieran destinarse para atender siniestros inmediatos o para conceder apoyo a las entidades. Las disponibilidades después de los compromisos por desembolsar presentan un déficit de \$342.492 millones; es decir, que la capacidad del Fondo para atender eventuales apoyos de las entidades financieras inscritas se encuentra completamente agotada.

De otra parte, el saldo de las contingencias relacionadas con el capital garantía es de \$319.500 millones, por lo cual el monto del déficit neto es de \$661.992 millones, cifra que es necesario reajustar en diciembre próximo cuando se causen los \$30.500 millones restantes que tiene aprobada la Caja Agraria.

Si bien es cierto que las operaciones de apoyo representadas en capital garantía constituyen operaciones contingentes y como tales no afectan el flujo de caja del Fondo, sí reducen la disponibilidad de recursos líquidos para atender nuevos requerimientos de apoyo que se pudieran presentar en el futuro inmediato, toda vez que el Fondo tendría que responder ante una eventual incapacidad de las entidades para honrar sus obligaciones.

**FONDO DE GARANTIAS
DE INSTITUCIONES FINANCIERAS**

DISPONIBILIDADES

Octubre 14 de 1998

(Millones de pesos)

Cuentas	Monto
Bancos	
Inversiones totales	80.918
- Inversiones Fondos de Pensiones y Cesantías	20.205
- Operaciones repos. por cumplir	25.407
Total Activos Líquidos	35.306
Menos comprometido por desembolsar	
Banco Uconal – Contrato de Mutuo	5.796

Cuentas	Monto
Banco Uconal – Contrato de Mutuo Garantía Hipotecaria	10.000
Banco Uconal – Compra de cartera con pacto de reventa	38.260
Operación Megabanco	308.500
Seguro de Depósito Capitalizadora Grancolombiana	10.213
Seguro de Depósito Leasing Arfin	180
Segundo pago Fortaleza S.A.	3.507
Contingencias por procesos judiciales	1.342
Disponibilidad después de desembolsos	(342.492)
Menos Otras Contingencias Por Capital Garantía	
Caja Agraria	219.500
Banco U C N S.A.	100.000
Disponibilidad	(661.992)

Las cifras anteriores ponen en evidencia la necesidad de buscar nuevas fuentes de recursos que permitan atender oportunamente las necesidades de las entidades financieras inscritas.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

DECRETO NUMERO 2333 DE 1998

(noviembre 16)

por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 2330 del 16 de noviembre de 1998, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 2330 del 16 de noviembre de 1998 se declaró el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional hasta las veinticuatro horas del dieciséis (16) de noviembre de 1998;

Que como parte de las medidas que el Gobierno adoptó, se determinó la existencia de nuevas rentas;

Que es necesario proveer recursos para el pago del seguro de desempleo para los acreedores hipotecarios individuales de vivienda de interés social;

Que es necesario apropiar recursos para que el Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades, adquirir acreencias de depositantes y ahorradores de entidades cooperativas en liquidación;

Que igualmente, es necesario proveer recursos para el servicio de la deuda originado en el uso de los dineros de las cuentas corrientes y de ahorro inactivas prestadas a la Nación y para restituir los recursos que sean solicitados por sus propietarios;

Que es necesario realizar aportes de capital a algunas instituciones financieras públicas nacionales;

Que por lo anterior es necesario adicionar el Presupuesto General de la Nación para 1999,

DECRETA:

Artículo 1°. *Presupuesto de rentas y recursos de capital.* Efectúese la siguiente adición en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999, en la suma de trescientos cincuenta y seis mil ochocientos noventa millones de pesos (\$356.890.000.000) moneda legal, según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

1. Ingresos del Presupuesto Nacional	356.890.000.000
2. Recursos de capital de la Nación	356.890.000.000

Artículo 2°. *Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiações.* Efectúense las siguientes adiciones al Presupuesto General de la Nación para la

vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 1999, una suma de trescientos cincuenta y seis mil ochocientos noventa millones de pesos (\$356.890.000.000) moneda legal, según el detalle que se encuentra a continuación:

ADICIONES – PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

Cta.	Subc.	Concepto	Aporte	Recursos	Total
Proc.	Subp.		Nacional	Propios	
Sección 1301					
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO					
A.		Presupuesto de funcionamiento	229.890.000.000		229.890.000.000
B.		Total presupuesto sección	229.890.000.000		229.890.000.000
Sección 1401					
SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA NACIONAL					
C.		Presupuesto de servicio			
		de la deuda pública	127.000.000.000		127.000.000.000
		Total presupuesto sección	127.000.000.000		127.000.000.000
		Total presupuesto nacional	356.890.000.000		356.890.000.000

Artículo 3°. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 16 de noviembre de 1998.

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro del Interior,

Néstor Humberto Martínez Neira.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Guillermo Fernández de Soto.

El Ministro de Justicia y del Derecho,

Parmenio Cuéllar Bastidas.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Camilo Restrepo Salazar.

El Ministro de Defensa Nacional,

Rodrigo Lloreda Caicedo.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Carlos Roberto Murgas Guerrero.

4. Necesidades del Fondo

En síntesis, se pueden apreciar los siguientes aspectos:

Si se supone que el desembolso del crédito externo por US\$400 millones se realiza en el segundo trimestre de 1999, la financiación requerida en el muy corto plazo, sería: Octubre, \$257.785 millones; noviembre, \$330.765 millones; diciembre, \$187.519 millones, para un total desfinanciado en el presente año de \$776.069 millones. Además de lo anterior, se requeriría en los tres primeros meses de 1999 una financiación adicional de \$219.084 millones.

Se tiene en cuenta una emisión de papeles comerciales como operación puente mientras ingresa en marzo de 1999 los recursos provenientes de la Nación-Tesorería General, bien bajo la forma de capitalización o bien como crédito presupuestal, por un monto estimado de \$500.000 millones. De otra parte, los recursos adicionales se suponen financiados con créditos de la Tesorería General de la Nación, con vencimiento en junio de 1999, cuando se produce el desembolso del crédito externo por US\$400 millones.

ANEXO 3

Decretos 2330, 2331, 2332 y 2333 del 16 de noviembre de 1998, mediante los cuales se declaró la emergencia económica y se adoptaron las medidas correspondientes

DECRETO NUMERO 2330 DE 1998

(noviembre 16)

por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica y Social.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto por la Ley 137 de 1994, y

CONSIDERANDO:

1. Que el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito amenaza perturbar en forma grave e inminente el orden económico y social;

2. Que el reciente agravamiento de la crisis financiera internacional ha generado una disminución en el flujo neto de capitales externos, lo cual tiene graves consecuencias sobre la economía nacional y especialmente sobre el sector financiero;

3. Que la crisis internacional se agudizó de manera inesperada a raíz de la cesación de pagos de las obligaciones crediticias de Rusia del ataque especulativo contra la banda cambiaria en el Brasil. Estos factores han generado desconfianza entre los inversionistas y prestamistas internacionales, que se manifiesta en una drástica reducción de los recursos disponibles y en un considerable aumento de los márgenes crediticios de los países en vías de desarrollo al extremo que el Fondo Monetario Internacional convocó a una reunión de emergencia a los Ministros de Hacienda y Presidentes de bancos centrales de los países latinoamericanos. En Colombia, ello se ha reflejado en una reducción de los ingresos netos de capital extranjero y en una liquidación de inversiones de los fondos de capital foráneo. Adicionalmente, se han frustrado decisiones de inversión extranjera en el país, incluidas algunas de gran importancia para el sector financiero;

4. Que esta situación, sumada a las restricciones monetarias que se mantuvieron a lo largo del presente año, ha generado altas tasas de interés y la casi total desaparición de la demanda por títulos de mediano y largo plazo;

5. Que lo anterior ha inducido un descenso en los plazos promedio de los pasivos del sector financiero con el público, hasta el extremo en el cual más del 70% del total de las captaciones de dicho sector en el mes de septiembre y octubre estaban contratadas a quince (15) días;

6. Que de prolongarse esta situación, se pone en peligro la estabilidad y permanencia de los establecimientos de crédito dadas las dificultades de garantizar la liquidez a los ahorradores;

7. Que de acuerdo con los balances de las cantidades financieras, la sostenida inflexibilidad de las tasas de interés a la baja ha ocasionado un marcado incremento de la cartera vencida y de los activos improductivos durante los últimos meses, lo que pone en peligro la estabilidad y solvencia de los establecimientos de crédito;

En efecto, el indicador de cartera vencida ha alcanzado su mayor nivel desde la anterior década al ascender al nueve punto siete por ciento (9.7%) en octubre pasado. Más aún, la tasa anualizada de deterioro de este indicador durante los últimos tres (3) meses ha sido superior al 90%;

Esta tendencia es aún más pronunciada en el sector de corporaciones de ahorro y vivienda cuyo indicador de morosidad ha alcanzado niveles críticos colocándose en el doce punto dos por ciento (12.2%) en octubre pasado. Esta difícil situación que atraviesa el sistema de financiación de vivienda amenaza con generalizarse respecto de los demás establecimientos de crédito;

8. Que ante estos hechos, las autoridades económicas han agotado las medidas a su alcance. Entre las medidas adoptadas se encuentran:

• Reducción de los encajes y remuneración de los mismos;

• Ampliación del suministro de liquidez permanente hacia el sistema financiero, tanto en montos como en plazos, a través del Banco de la República;

• Fortalecimiento patrimonial del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, incluyendo el acuerdo con el Banco de la República de un mecanismo especial de redescuento por \$500.000 millones y aportes de liquidez por parte de la Dirección General del Tesoro Nacional hasta por \$280.000 millones;

• Incremento hasta el máximo legal de las contribuciones de las entidades inscritas a Fogafin;

• Otorgamiento de aval de la Nación a Fogafin para garantizar créditos externos por 600 millones de dólares para el fortalecimiento del sector financiero;

9. Que los requerimientos previsibles de Fogafín para apoyar el sistema financiero son de tal magnitud que se han agotado los mecanismos ordinarios, lo que hace inminente la necesidad de recursos adicionales para hacerle frente a la delicada situación financiera que afronta el país;

10. Que a pesar del conjunto de medidas adoptadas, se ha agudizado el deterioro de los indicadores del sistema financiero, lo cual podría llegar a perturbar en forma grave e inminente el sistema de pagos de la economía y, por consiguiente, el orden económico del país;

11. Que la Corte Constitucional en Sentencia C-122 de 1997, manifestó que "...la agudización de problemas estructurales, así estos obedezcan a una intrincada tipología y deban resolverse por los medios ordinarios de la democracia, pueden no obstante manifestarse como perturbadoras del orden económico y social";

12. Que se hace imperativo revertir las tendencias actuales en los establecimientos de crédito colombianos cuyas funciones son canalizar el ahorro nacional hacia las actividades productivas y operar el sistema de pagos. De no detenerse el proceso de deterioro se perdería la confianza de los ahorradores y depositantes y de los corresponsales extranjeros, con lo cual podría llegar a ser necesario intervenir nuevas instituciones financieras con el consecuente costo sobre los contribuyentes, la contracción de la actividad económica y el empleo y desastrosas consecuencias sociales. En efecto, la evidencia internacional indica que de no evitarse oportunamente, los costos de una crisis bancaria aumentan exponencialmente en el tiempo y por ello el país podría experimentar situaciones como las ocurridas en Chile en 1985, en Venezuela en 1994 y en México en 1995, donde las pérdidas fueron superiores al quince por ciento del producto interno bruto;

13. Que la combinación de altas tasas de interés y desempleo, produce un desbordamiento de la capacidad de pago de muchos deudores del sistema de financiación de vivienda UPAC. Lo anterior, aunado a la iliquidez en la economía, la crisis en el sector de la construcción y la incertidumbre respecto de la estabilidad del sistema financiero pone en peligro la solvencia y la viabilidad de éste y consiguientemente la financiación de vivienda en el país;

14. Que las organizaciones solidarias que desarrollan actividades financieras y de ahorro y crédito han venido sufriendo una crisis que se ha agudizado por razón del difícil entorno económico, con el agravante que sus depósitos no se encuentran cobijados por el seguro de depósito del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras;

En efecto, actualmente se encuentran intervenidas por el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial) treinta y cuatro cooperativas de ahorro y crédito, de las cuales treinta y una están en liquidación y tres en administración. Además, la Superintendencia Bancaria ha intervenido ocho cooperativas financieras, de las cuales siete se encuentran en liquidación y una en administración;

15. Que el monto de los ahorros comprometidos en las cooperativas ya intervenidas es de aproximadamente \$656.000 millones, pertenecientes a un número cercano a 889.000 personas, de las cuales cerca de 400.000 son ahorradores de menos de quinientos mil pesos (\$500.000);

16. Que en razón de los altos pasivos de las entidades cooperativas mencionadas y de la dificultad para enajenar los activos de las mismas, los ahorradores y depositantes de tales entidades no han obtenido el reembolso de sus ahorros;

Dicha situación afecta un gran número de personas y amenaza gravemente el sector de ahorro cooperativo, pues de no atenderse adecuadamente se quebrantaría la confianza en el ahorro público;

17. Que agotados los recursos ordinarios del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, en el afán de mantener en funcionamiento el sistema de pagos y la solvencia de los establecimientos de crédito, es imperativo dotar a dicho Fondo de recursos adicionales a los que ya se están procurando a través de créditos internacionales, así como ampliar los mecanismos para atender la situación de crisis, evitando que el actual deterioro adquiera carácter sistémico;

18. Que, en consecuencia, se requiere evitar el deterioro de la confianza del público en el sistema financiero, incluyendo el sector cooperativo financiero y de ahorro y crédito, a través del establecimiento de mecanismos extraordinarios que permitan preservar la liquidez y la solvencia, así como estimular el desarrollo de los nuevos instrumentos requeridos;

19. Que así mismo, para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, no son suficientes las herramientas existentes para tiempos de normalidad. En efecto, los mecanismos de apoyo previstos en la regulación vigente no permiten volver líquidos aquellos activos improductivos o los bienes recibidos en dación en pago con la rapidez requerida;

20. Que es indispensable tomar medidas de carácter presupuestal, encaminadas a permitir el desarrollo de las disposiciones que se tomen en el contexto de la presente emergencia económica;

21. Que es necesario adoptar medidas transitorias con el fin de arbitrar recursos corrientes y de capital en las cuantías apropiadas para recuperar la liquidez del sistema financiero y del sector cooperativo financiero y de ahorro y crédito y aliviar la situación de los deudores de créditos individuales de vivienda y de los aportantes y ahorradores de las entidades cooperativas,

DECRETA:

Artículo 1°. Declárase el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional desde la entrada en vigencia de este decreto hasta las veinticuatro horas del día dieciséis (16) de noviembre de 1998.

Artículo 2°. El presente Decreto rige a partir de su expedición.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 16 de noviembre de 1998.

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro del Interior,

Néstor Humberto Martínez Neira.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Guillermo Fernández de Soto.

El Ministro de Justicia y del Derecho,

Parmenio Cuéllar Bastidas.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Camilo Restrepo Salazar.

El Ministro de Defensa Nacional,

Rodrigo Lloreda Caicedo.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Carlos Roberto Murgas Guerrero.

El Ministro de Desarrollo Económico,

Fernando Araújo Perdomo.

El Ministro de Minas y Energía,

Luis Carlos Valenzuela Delgado.

La Ministra de Comercio Exterior,

Martha Lucía Ramírez de Rincón.

El Ministro de Educación Nacional,

Germán Alberto Bula Escobar.

El Ministro del Medio Ambiente,

Juan Mayr Maldonado.

El Viceministro de Trabajo y Seguridad Social, Encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social,

Fabio Olmedo Palacio Valencia.

El Ministro de Salud,

Virgilio Galvis Ramírez.

La Ministra de Comunicaciones,

Claudia de Francisco Zambrano.

El Ministro de Transporte,

Mauricio Cárdenas Santamaría.

El Ministro de Cultura,

Alberto Casas Santamaría.

* * *

DECRETO NUMERO 2331 DE 1998

(noviembre 16)

por el cual se dictan medidas tendientes a resolver la situación de los sectores financiero y cooperativo, aliviar la situación de los deudores por créditos de vivienda y de los ahorradores de las entidades cooperativas en liquidación, mediante la creación de mecanismos institucionales y de financiación y la adopción de disposiciones complementarias.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 2330 del 16 de noviembre de 1998, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 2330 del 16 de noviembre de 1998 se declaró el Estado de

Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional hasta las veinticuatro horas del dieciséis (16) de noviembre de 1998;

Que es necesario disponer de mecanismos y recursos que detengan el deterioro de la confianza en el sistema de ahorro cooperativo y la crisis social generados por el gran número de ahorradores de las entidades cooperativas financieras y de ahorro y crédito intervenidas, en su gran mayoría para liquidarlas, que no han podido obtener la devolución de sus ahorros y depósitos;

Que es preciso diseñar esquemas que permitan proteger la estabilidad patrimonial de las entidades financieras de naturaleza solidaria, y la eficaz intervención del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras a través de los apoyos e instrumentos que la ley prevé respecto de ese tipo de entidades;

Que se deben implantar mecanismos viables, que permitan aumentar los plazos promedio de los pasivos de las entidades financieras con el público y con los inversionistas institucionales;

Que se deben adoptar medidas tendientes a restablecer el equilibrio económico y mitigar la morosidad en la cartera de los deudores de crédito hipotecario de vivienda, que ha comprometido la solidez patrimonial de las entidades financieras acreedoras;

Que por el elevado nivel de los activos improductivos alcanzado en los últimos meses por los establecimientos de crédito, es inaplazable la búsqueda de mecanismos a través de los cuales dichas entidades financieras puedan recuperar, en el corto plazo, la liquidez que les permita desarrollar su actividad en el mercado financiero y recuperar los niveles de solvencia que garanticen su solidez y ritmo de crecimiento;

Que debe dotarse al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras de los recursos e instrumentos adicionales que para las particulares circunstancias por las que atraviesan los establecimientos de crédito se requieren, para lo cual deben modificarse y adicionarse algunas disposiciones del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero;

Que para hacer frente a la difícil situación de los establecimientos de crédito y de esta manera proteger los intereses de los ahorradores y depositantes de las entidades que ejercen la actividad financiera, es necesario establecer mecanismos fiscales que pagarán las personas y entidades en cuyo interés se destinarán los recursos recaudados;

Que de conformidad con el artículo 215 de la Constitución Política, en los decretos de emergencia económica se pueden establecer, con carácter transitorio, nuevos tributos o modificar los existentes,

DECRETA:

CAPITULO I

Del sector cooperativo

Artículo 1°. Créase el Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica,

adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyos recursos serán administrados mediante encargo fiduciario por sociedades fiduciarias legalmente establecidas en el país.

Parágrafo. El alcance de la gestión a cargo de la administración fiduciaria se determinará en los contratos que para tal efecto celebre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 2°. El Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación tiene por objeto adquirir las acreencias que los ahorradores y depositantes tienen contra las entidades cooperativas indicadas en el artículo 3° del presente decreto y en los términos consagrados en el mismo.

Artículo 3°. Podrán acceder a los recursos del Fondo los depositantes o ahorradores que no hayan obtenido de la entidad en liquidación la restitución de su acreencia, y que correspondan a cualquiera de las siguientes categorías:

a) Las personas naturales que tengan la calidad de ahorradores o depositantes reconocidos de cualquiera de las cooperativas financieras o de las cooperativas de ahorro y crédito que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto se encuentren en proceso de liquidación forzosa administrativa, o de aquellas cuya liquidación ordene la autoridad competente a más tardar el 31 de diciembre de 1998;

b) Las personas naturales que tengan la calidad de ahorradores o depositantes debidamente reconocidos de las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales, cuya liquidación ordene la autoridad competente a más tardar el 31 de diciembre de 1998;

c) Las personas jurídicas que a la entrada en vigencia del presente decreto estén debidamente constituidas como entidades sin ánimo de lucro y tengan la calidad de ahorradores o depositantes reconocidos en las entidades mencionadas en los literales a) y b) de este artículo.

Artículo 4°. Para acceder a los recursos de crédito del Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación los ahorradores y depositantes deberán acreditar, mediante los mecanismos que el Gobierno determine, que el promedio de sus ingresos mensuales durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de entrada en vigencia de este decreto, fue igual o inferior al valor equivalente a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 5°. El Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación adquirirá hasta los primeros quinientos mil pesos (\$500.000 moneda corriente) del monto total de las acreencias que cada ahorrador o depositante tenga en la respectiva entidad cooperativa en liquidación, las cuales deben haber sido reconocidas por el liquidador.

Artículo 6°. Adquirida la acreencia de conformidad con este decreto, la Nación por conducto del Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación será el titular de los derechos de los

ahorradores o depositantes que le correspondan, según el monto adquirido, contra la entidad en liquidación.

Artículo 7°. El Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación contará con un Consejo Asesor integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el Director del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, y por el Superintendente de la Economía Solidaria.

Artículo 8°. El Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación estará conformado con los recursos que se le asignen del Presupuesto Nacional, previo el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan la materia.

Artículo 9°. Por tratarse de una cuenta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, corresponderá a éste reglamentar la administración, el funcionamiento, la destinación, el acceso a los recursos del Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación, las funciones de su Consejo Asesor y, en general, los aspectos necesarios para el cumplimiento del objeto del mismo y la adecuada administración de sus recursos.

Artículo 10. Cuando los establecimientos de crédito de naturaleza cooperativa sometidos al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, presenten una relación de solvencia por debajo del doce por ciento (12%), no podrán reintegrar los aportes sociales ni imputarlos al pago de las obligaciones que tengan para con el respectivo establecimiento de crédito hasta cuando superen dicha relación.

Cuando se presenten las circunstancias excepcionales previstas por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, conforme a las cuales proceda la adopción de institutos de salvamento y de protección de la confianza pública o la toma de posesión de una institución financiera o aseguradora, la Superintendencia Bancaria, con la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, podrá ordenar la conversión de una entidad de naturaleza cooperativa en sociedad por acciones. En estos casos los asociados recibirán acciones en proporción a sus aportes.

CAPITULO II

Normas de alivio a los deudores hipotecarios

Artículo 11. El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras dispondrá una línea de crédito para los deudores de créditos individuales hipotecarios otorgados para la financiación de vivienda, que a 31 de octubre de 1998 se encontraban al día en el pago de sus obligaciones por el crédito hipotecario y cuyo saldo a la misma fecha no excediera de 5.000 UPAC o su equivalente en moneda legal. Los créditos a cargo de dicha línea tendrán por objeto disminuir la deuda del respectivo deudor, cuando el saldo de la misma se hubiera incrementado en un porcentaje igual o superior al 20% durante los doce meses anteriores a la vigencia de este decreto.

Las condiciones de los créditos que se otorguen con cargo a la línea serán establecidas por la Junta Directiva del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras y en todo caso tendrán un plazo máximo de diez (10) años, sin exceder del pactado para la amortización del crédito hipotecario contratado con el establecimiento de crédito y su amortización se efectuará en las mismas condiciones en que deba cancelarse la obligación con la respectiva entidad financiera.

El préstamo podrá ser solicitado para una sola obligación hipotecaria por deudor por intermedio de la respectiva entidad financiera, dentro del plazo de noventa (90) días contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto.

Si el deudor se coloca en mora con la entidad financiera o incurre en mora con el Fondo, el plazo del pagaré que instrumenta el préstamo otorgado por el Fondo se declarará extinguido y, en tal evento, la institución financiera adelantará, como mandataria del Fondo, el proceso de ejecución para el cobro. Las sumas recaudadas se distribuirán entre la entidad y el Fondo, a prorrata de sus acreencias.

La entidad financiera acreedora actuará como mandataria sin representación del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras para el recaudo y el cobro de los pagos correspondientes a los préstamos a que se refiere el presente artículo y los transferirá trimestralmente a Fogafin.

El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras entregará a la entidad financiera los recursos que, de conformidad con este artículo, sean prestados a los deudores individuales de créditos hipotecarios para vivienda con el fin de abonar al saldo de su obligación, mediante la entrega de un título con el mismo plazo otorgado al deudor por Fogafin y reconocerá sobre el mismo la tasa de interés que determine en forma general la Junta Directiva del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

Artículo 12. El deudor individual de crédito hipotecario para vivienda que se encuentre en mora, podrá solicitar del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, por intermedio del establecimiento de crédito acreedor, un préstamo hasta por el valor de las cuotas de capital, de la corrección monetaria y de los intereses causados durante el período de la mora, para que con su producto cancele a la entidad financiera las mencionadas sumas, en las condiciones previstas en el presente decreto.

Para ser beneficiario del préstamo de que trata el presente artículo, se deberán reunir las siguientes condiciones:

- Que la obligación no exceda, a la fecha de expedición del presente decreto, de 5.000 UPAC;
- Que a la fecha de expedición del presente decreto la obligación se encuentre en mora por un período no superior a tres meses;
- Que el deudor no tenga otros créditos para la adquisición, remodelación, construcción o subdivisión de inmuebles garantizados con hipoteca;

d) Que presente la solicitud de crédito a Fogafin dentro de los 90 días siguientes a la fecha de expedición del presente decreto.

Artículo 13. El préstamo de que trata el artículo anterior tendrá un plazo máximo de 10 años, sin que el mismo exceda el término que falte para la cancelación total de la deuda hipotecaria, y devengará una tasa de interés anual equivalente a la inflación proyectada por el Banco de la República para el año siguiente, incrementada en cinco puntos.

Cuando se trate de créditos otorgados a deudores individuales de vivienda de interés social, la tasa anual de interés será equivalente a la de la inflación proyectada por el Banco de la República para el año siguiente.

Los préstamos a que se refiere el presente artículo se pagarán en cuotas mensuales sucesivas y quedarán amparados con la garantía hipotecaria constituida por el deudor a favor de la entidad de crédito, en los mismos términos en que se ampara el crédito a favor de esta última.

La entidad financiera acreedora actuará como mandataria sin representación del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras para el recaudo y el cobro de los pagos correspondientes a los préstamos a que se refiere el presente artículo y los transferirá trimestralmente a Fogafin.

Si el deudor se coloca en mora nuevamente con la entidad financiera o incurre en mora con el Fondo, el plazo del pagaré otorgado por razón del préstamo concedido por el Fondo se declarará extinguido, y, en tal evento, la institución financiera adelantará, como mandataria del Fondo, el proceso de ejecución para el cobro. Las sumas recaudadas se distribuirán entre la entidad y el Fondo, a prorrata de sus acreencias.

El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras cancelará a la entidad financiera el valor de los intereses financiados al deudor, mediante la entrega de un título emitido por Fogafin al mismo plazo y con la misma tasa de interés del crédito otorgado al deudor. El título se amortizará mensualmente junto con sus respectivos intereses.

Artículo 14. A partir de la entrada en vigencia del presente decreto y durante los doce (12) meses siguientes, cuando el valor de la deuda de un crédito hipotecario para vivienda supere el valor comercial del inmueble, el deudor podrá solicitar que dicho inmueble le sea recibido en pago para cancelar la totalidad de lo adeudado.

La entidad financiera que reciba la dación podrá demostrar al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, mediante avalúos comerciales aceptados por dicha entidad que, como resultado de la dación, y una vez descontados los intereses moratorios, tuvo una pérdida y el valor de la misma. Aceptada dicha cifra por el Fondo, la entidad tendrá derecho a que éste le otorgue un préstamo por igual cuantía, que será cancelado en cuotas semestrales en un plazo de diez (10) años, con una tasa de interés anual equivalente a la inflación proyectada por el Banco de la República para cada año más cinco puntos.

Artículo 15. Los establecimientos de crédito sólo podrán cobrar intereses sobre las cuotas en mora de créditos individuales para vivienda en un monto que no exceda de una y media (1.5) veces el interés bancario corriente.

Artículo 16. Los gastos en que incurran las entidades financieras por concepto de la cobranza de cartera de créditos hipotecarios individuales para vivienda, en la cual no medie un proceso judicial, correrán por cuenta de la respectiva institución. En consecuencia, los gastos por este concepto no podrán ser trasladados a los deudores por ninguna razón.

Artículo 17. El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, con cargo a las transferencias que para el efecto reciba del Presupuesto Nacional, podrá contratar un seguro para los deudores de los créditos hipotecarios otorgados para la financiación de vivienda de interés social, para amparar el pago de una o más cuotas de amortización del crédito. Tal seguro operará cuando quiera que el deudor se encuentre desempleado, de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional. En lugar de lo anterior, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras podrá asumir el pago total o parcial de las primas de seguros que tengan por objeto amparar dicho riesgo.

CAPITULO III

Del apoyo a entidades del sector financiero

Artículo 18. El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras dispondrá una línea de crédito para la capitalización de establecimientos de crédito cuyas condiciones de monto, plazos y tasa de interés serán fijadas por la Junta Directiva del Fondo.

Para tener acceso a esta línea de crédito se deberán cumplir como mínimo las siguientes condiciones:

a) Las solicitantes deberán otorgar en garantía acciones del establecimiento de crédito que se capitalizará en un porcentaje no inferior al sesenta por ciento (60%) de las acciones suscritas y pagadas del establecimiento, una vez realizada la capitalización, sin perjuicio de garantías adicionales que pudiere requerir el Fondo;

b) El establecimiento capitalizado no podrá distribuir dividendos en dinero o en acciones mientras exista un saldo insoluto de la deuda contraída con el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras;

c) El establecimiento de crédito capitalizado deberá suscribir con el Fondo un convenio de desempeño mediante el cual se obligue a realizar todas las actividades necesarias para lograr una mejora en sus indicadores de gestión en los términos que se señalen en dicho convenio de acuerdo con lo que disponga la Superintendencia Bancaria.

Artículo 19. Los establecimientos de crédito, las sociedades de servicios financieros, las sociedades de capitalización, las entidades aseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa y las bolsas de valores, con excepción de las sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantías, podrán poseer accio-

nes en sociedades de inversión colectiva. Dichas sociedades tendrán por objeto principal la adquisición de bienes inmuebles con el fin de enajenarlos, titularizarlos, arrendarlos y, en general, de realizar cualquier acto de comercio sobre los mismos.

Las sociedades de inversión colectiva deberán obtener permiso de funcionamiento por parte de la Superintendencia de Sociedades, para lo cual deberán acreditar los siguientes requisitos:

a) Un capital mínimo pagado de dos mil quinientos millones de pesos (\$2.500.000.000), valor que se ajustará en forma automática en el mismo sentido y porcentaje en que varíe el índice de precios al consumidor que suministre el DANE;

b) Demostrar que los accionistas reúnen las condiciones que prevé el numeral 5 del artículo 53 del Decreto 663 de 1993.

Sin perjuicio de la inspección y vigilancia que ejerza la Superintendencia de Sociedades, las Superintendencias Bancaria y de Valores, en ejercicio de sus funciones, podrán decretar la práctica de visitas de inspección a las sociedades de inversión colectiva.

Parágrafo. Las entidades autorizadas por el presente artículo podrán suscribir y poseer acciones en las sociedades de inversión colectiva sin que la inversión exceda, directa o indirectamente, o en conjunto con sus accionistas, del veinte por ciento (20%) del capital y reservas de la sociedad de inversión colectiva ni del diez por ciento (10%) del patrimonio técnico del inversionista, o del patrimonio de los accionistas que no estén en la obligación de calcular patrimonios técnicos. Cuando se trate de bolsas de valores, la inversión no podrá exceder del diez por ciento (10%) de su capital y reservas.

En todo caso, ninguna persona, natural o jurídica, podrá tener simultáneamente, directa o indirectamente, inversiones en más de una de las siguientes figuras jurídicas: sociedades de inversión colectiva, sociedades titularizadoras y patrimonios autónomos que tengan dentro de su objeto o como propósito el desarrollo de las operaciones previstas en el presente capítulo.

Artículo 20. Autorízase al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Fogafin, en las condiciones que fije su Junta Directiva, para otorgar créditos a las sociedades de que trata el presente capítulo, a los patrimonios autónomos administrados por las sociedades fiduciarias y a las sociedades titularizadoras, siempre que posean el capital mínimo previsto para las sociedades de inversión colectiva y sus accionistas acrediten las condiciones a las cuales se refiere el literal b) del artículo 19 de este decreto, con el propósito de financiar la adquisición de bienes inmuebles recibidos en dación en pago por los establecimientos de crédito, o adjudicados a los mismos en subasta pública por razón de acreencias a su favor, que en ambos casos, estén registrados en los últimos balances presentados por el respectivo establecimiento a la Superintendencia Bancaria a la fecha de entrada en vigencia de este decreto y siempre que dichos activos representen un porcentaje igual o superior al 5% del patrimonio de la entidad.

Los créditos otorgados por Fogafin no podrán superar el valor de compra de los inmuebles. Fogafin podrá otorgar la financiación mediante la entrega de títulos de contenido crediticio.

La Junta Directiva de Fogafin reglamentará los procedimientos para el perfeccionamiento de las operaciones de crédito, así como las condiciones financieras de las mismas.

Parágrafo. Los títulos emitidos por Fogafin en desarrollo del presente capítulo se consideran de deuda pública del sector financiero; para su emisión sólo se requerirá la autorización de la Junta Directiva de Fogafin y el cumplimiento de las normas comerciales relacionadas con los títulos de contenido crediticio y el mercado de valores.

Artículo 21. En los casos en que Fogafin haya otorgado los créditos a que se refiere el artículo anterior, la venta por parte de los establecimientos de crédito de los bienes recibidos en pago a las sociedades y a los patrimonios autónomos de que trata el presente capítulo, se deberá hacer a precios de mercado.

Artículo 22. Las sociedades de inversión colectiva, las sociedades titularizadoras y los patrimonios autónomos a que se refiere el presente capítulo deberán utilizar para la enajenación de los bienes inmuebles, procedimientos que garanticen amplia publicidad, libre concurrencia y transparencia.

Los activos no podrán ser adquiridos nuevamente por el establecimiento de crédito vendedor directamente ni a través de entidades vinculadas o de otros terceros.

Artículo 23. El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras -Fogafin- podrá establecer sistemas para estimular la venta de los inmuebles adquiridos por las sociedades o los patrimonios autónomos de que tratan los artículos 19 y 20 del presente decreto y determinar en sus contratos condiciones para permitir la movilización ágil y equitativa de los activos de los establecimientos de crédito.

Artículo 24. Cuando una entidad financiera adquiera de otra, cartera de crédito, contratos de leasing o de arrendamiento financiero, puede contratar con el vendedor el recaudo, la cobranza y la transferencia de los pagos correspondientes y, en general, la gestión de dicha cartera o contrato. En consecuencia, en adelante, los establecimientos de crédito podrán administrar la cartera de crédito y los contratos que hayan enajenado.

Artículo 25. La Superintendencia Bancaria velará porque los documentos en los cuales consten los créditos hipotecarios sean claros, sencillos e inteligibles, para lo cual podrá disponer de las medidas que sean necesarias.

Artículo 26. Las órdenes de capitalización que haya impartido o impartala Superintendencia Bancaria respecto de entidades financieras en cuyo capital participen entidades públicas o en las cuales exista participación de recursos públicos, constituyen título suficiente para realizar las inversiones necesarias a efectos de cumplir dichas órdenes por parte de las entidades públi-

cas accionistas, así como por parte de aquellas entidades que administran recursos públicos.

CAPITULO IV

Del Fondo de Garantías de instituciones financieras

Artículo 27. El literal c) del artículo 319 del Decreto 663 de 1993 quedará así:

“c) Los aportes del presupuesto nacional”.

Artículo 28. Modifícase el artículo 320 del Decreto 663 de 1993 de la siguiente forma:

28.1. Adiciónase el numeral 1 del artículo 320 del Decreto 663 de 1993, con los literales k) y l). Los literales d), e), j), k) y l) del artículo 320 del Decreto 663 de 1993 quedarán así:

“d) Otorgar préstamos a las entidades financieras, dentro de las condiciones y límites que fije su Junta Directiva, como parte de programas encaminados al restablecimiento de la solidez patrimonial de instituciones inscritas. Dichos préstamos podrán otorgarse a la entidad objeto de un programa de recuperación o a otras que participen en el mismo y podrán tener por objeto permitir o facilitar la realización de programas de fusión, adquisición, cesión de activos y pasivos, u otras figuras destinadas a preservar los intereses de los ahorradores y de los depositantes”.

“e) Adquirir los activos de las instituciones financieras inscritas que señale la Junta Directiva del Fondo”;

“j) Garantizar los procesos de titularización de cartera hipotecaria y de titularización inmobiliaria, en los términos y condiciones que determine la Junta Directiva del Fondo, para lo cual tendrá como criterios prioritarios el otorgamiento de liquidez de los títulos en el mercado secundario y el mantenimiento de su valor de mercado”;

“k) Dentro del objeto general del Fondo, otorgar garantías o compensar déficits en que puedan incurrir las entidades financieras o los inversionistas que tomen la propiedad, absorban, se fusionen o adquieran activos o asuman pasivos de una entidad inscrita que sea objeto de cualquiera de las medidas previstas en los artículos 113 y 114 de este Estatuto”;

“l) En general, realizar todos los actos y negocios jurídicos necesarios para desarrollar su objeto social y los que se le autoricen en desarrollo del literal a) del artículo 48 de este Estatuto”.

28.2. El segundo inciso del numeral 4° del artículo 320 del Decreto 663 de 1993 quedará así:

“Cuando una entidad financiera incumpla una orden de capitalización expedida por la Superintendencia Bancaria, de conformidad con las disposiciones del numeral 2 del artículo 113 de este Estatuto, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras podrá efectuar, total o parcialmente, las ampliaciones de capital sin que para el efecto se requiera decisión de la asamblea, reglamento de suscripción o aceptación del representante legal. La ampliación de capital se entenderá perfeccionada con el pago del mismo mediante consignación en cuenta a nombre de la institución financiera por parte del Fondo.

28.3. Adiciónase el numeral 4 del artículo 320 del Decreto 663 de 1993 con los siguientes incisos:

“Cuando quiera que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras adquiera acciones, o en general, realice ampliaciones de capital en entidades financieras, que de acuerdo con la ley cambien de naturaleza por dicha adquisición de acciones o ampliación de capital, los trabajadores de tales entidades no verán afectados sus derechos laborales, legales o convencionales, por razón de la participación del Fondo, por lo cual seguirán sujetos al régimen laboral que les era aplicable antes de dicha participación.

“Lo anterior, sin perjuicio de los eventos en los cuales, de acuerdo con la ley y los estatutos de la entidad con sus correspondientes modificaciones, cargos de dirección o confianza deban ser desempeñados por empleados públicos, los cuales se sujetarán en todo caso, al régimen previsto para este tipo de empleados”.

CAPITULO V

De los mecanismos de financiación de las medidas de emergencia

Artículo 29. Establécese temporalmente, hasta el 31 de diciembre de 1999, una contribución sobre transacciones financieras como un tributo a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman, destinado exclusivamente a preservar la estabilidad y la solvencia del sistema, y de esta manera, proteger a los usuarios del mismo en los términos del Decreto 663 de 1993 y de este decreto.

Dicha contribución se causará sobre las siguientes operaciones:

a) Las transacciones que realicen los usuarios de los establecimientos de crédito, mediante las cuales se disponga de recursos depositados en cuentas corrientes o cuentas de ahorros, con excepción de los traslados que se realicen entre cuentas en un establecimiento de crédito cuando ellas pertenezcan a la misma persona;

b) Los pagos que realicen los establecimientos de crédito mediante abono en cuenta corriente o de ahorros;

c) La emisión de cheques de gerencia, salvo cuando se expidan con cargo a recursos de la cuenta corriente o de ahorros del ordenante;

d) La readquisición de cartera o de títulos que hayan sido enajenados con pacto de recompra y el pago de los créditos interbancarios, con independencia del medio utilizado para su celebración o formalización, con excepción de las operaciones de reporto celebradas con el Banco de la República y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras;

e) Las transacciones que realicen los usuarios de las cuentas de depósitos en moneda nacional o extranjera abiertas en el Banco de la República mediante las cuales se disponga de recursos depositados en dichas cuentas.

Parágrafo 1º. Para los efectos del literal a) del presente artículo se entiende por transacción toda operación de retiro en efectivo, en cheque, con talonario, con tarjetas débito, por cajero electrónico, mediante puntos de pago, notas

débito o mediante cualquiera otra modalidad que implique la disposición de los recursos depositados en las cuentas corrientes o de ahorro, denominadas en moneda legal o extranjera, o en UPAC-, sea que haya o no suficiente provisión de fondos, excluyendo los cargos en cuenta correspondientes a la prestación de servicios bancarios, tales como comisiones, tarifas, tasas y precios, incluyendo el valor de las chequeras.

Parágrafo 2º. No estarán sujetos a esta contribución los débitos que se efectúen en las cuentas de depósito que mantienen los establecimientos de crédito en el Banco de la República para cubrir sus operaciones de canje en la Cámara de Compensación.

Artículo 30. La tarifa de la contribución por las operaciones a que se refieren los ordinales a), b) y c) del artículo anterior es el dos por mil y se causará sobre el valor total de la operación en el momento en que se realice.

La tarifa por las operaciones a que se refieren los ordinales d) y e) del artículo anterior será del uno punto dos por diez mil, la cual se causará sobre el valor de la operación en el momento en que se realice.

Artículo 31. Son sujetos pasivos de la contribución a que se refiere el presente decreto:

1. En el supuesto señalado en el literal a) del artículo 29 de este decreto, los respectivos usuarios de los establecimientos de crédito. Se entiende por usuario toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, de naturaleza pública o privada, tenga o no ánimo de lucro, patrimonios autónomos, y en general, quien sea titular de una cuenta corriente o de ahorros.

2. En el supuesto establecido en el literal b) del artículo 29 del presente decreto, los establecimientos de crédito.

3. En el supuesto consagrado en el literal c) del artículo 29 del presente decreto, quien obtenga la expedición del cheque de gerencia.

4. En el supuesto establecido en el literal d) del artículo 29 del presente decreto, quien realice la readquisición de la cartera o de los títulos vendidos con pacto de recompra o quien pague el crédito interbancario.

5. En el supuesto previsto en el literal e) del artículo 29 del presente decreto, los respectivos usuarios de las cuentas de depósito del Banco de la República.

Parágrafo. No estará sujeto al pago de la contribución el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras. Tampoco estarán sujetos la Dirección General del Tesoro Nacional y los depósitos centralizados de valores, salvo por los pagos que dichas entidades hagan para cubrir gastos de funcionamiento o para realizar inversiones diferentes a aquellas que efectúen en valores. El Banco de la República sólo estará sujeto a esta contribución en relación con los pagos que realice para cubrir gastos de funcionamiento.

Artículo 32. Son responsables por el recaudo de las contribuciones causadas y por el pago de las mismas al Fondo de Garantías de Institucio-

nes Financieras, los establecimientos de crédito en los cuales se encuentre la respectiva cuenta, así como los establecimientos que expidan cheques de gerencia, paguen el valor de la readquisición de la cartera o de los títulos, otorguen los créditos interbancarios y los apoyos de liquidez o efectúen pagos mediante abonos en cuenta. Igualmente son responsables por el recaudo de la contribución el Banco de la República, la Dirección General del Tesoro Nacional y los Depósitos Centrales de Valores, en los casos en que haya lugar a la contribución, de acuerdo con el Parágrafo del artículo anterior.

En los supuestos previstos en los literales a), b) y c) del artículo 29 del presente decreto, el establecimiento de crédito en el cual se encuentra la cuenta correspondiente o que expida el cheque de gerencia procederá a recaudar el monto de la contribución en el momento en el que ocurra el pago o abono en cuenta o expida el cheque de gerencia. En los supuestos previstos en los literales d) y e) del artículo 29 del presente decreto, la entidad que realice el pago o efectúe la transacción.

Artículo 33. Las sumas recaudadas se deberán depositar a favor del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras semanalmente, en la cuenta, presentando la declaración correspondiente y siguiendo los procedimientos que dicha entidad señale.

Artículo 34. Durante los primeros cinco (5) días calendario contados a partir de la vigencia de la contribución, cuando la entidad responsable no pueda realizar el recaudo al momento del retiro por razones técnicas u operativas, procederá a debitar la suma correspondiente de la cuenta del sujeto pasivo de la contribución dentro de los siete (7) días siguientes al vencimiento del plazo anterior. Si no existen recursos en la cuenta, el responsable del recaudo informará de tal hecho a Fogafin al presentar la declaración correspondiente y efectuará en todo caso el débito, tan pronto existan recursos en cualquier cuenta del deudor o exista un saldo a favor del mismo por cualquier concepto, con intereses a la tasa vigente para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Artículo 35. A la contribución prevista en este capítulo se aplicarán, en lo pertinente, las normas que regulan los procesos de determinación, discusión, cobro y sanciones contempladas en el Estatuto Tributario y estas funciones corresponderán al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, quien administrará y controlará la contribución con el apoyo de la Superintendencia Bancaria.

Artículo 36. Los saldos de las cuentas corrientes o de ahorro que hayan permanecido inactivas por un período mayor de un año y no superen el valor equivalente a dos (2) UPAC, serán transferidos por las entidades tenedoras a título de mutuo a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Tesoro Nacional, para desarrollar el objeto del Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en

Liquidación, del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, el seguro de desempleo y el servicio de estos recursos en los términos y condiciones que determine el reglamento.

Los respectivos contratos de empréstito sólo requerirán para su perfeccionamiento y validez la firma de las partes y su publicación en el Diario Unico de Contratación Administrativa.

Cuando el titular del depósito solicite el retiro de la totalidad o parte del saldo inactivo, la Dirección General del Tesoro Nacional reintegrará al prestamista la suma correspondiente con los rendimientos respectivos, de acuerdo con los intereses que el depósito devengaba en la entidad financiera como cuenta inactiva, de conformidad con las disposiciones actualmente vigentes. Dicho reintegro deberá efectuarse a más tardar al día siguiente al de la solicitud presentada por la entidad financiera. Igualmente procederá en ese término a entregar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar las sumas que de conformidad con la ley correspondan.

Artículo 37. Las operaciones a las cuales se refiere este decreto tendrán el siguiente tratamiento tributario:

a) Para efectos de determinar el valor de los derechos notariales y registrales, así como el impuesto de registro y anotación de los contratos a que se refieren los capítulos II de este decreto y los de aquéllos por los cuales las sociedades o los patrimonios autónomos adquieran los activos previstos en el artículo 20 de este decreto o los enajenen se consideran actos sin cuantía;

b) Los títulos valores que se emitan para instrumentar las operaciones a que se refiere este decreto estarán exentos del impuesto de timbre nacional;

c) No constituyen renta ni ganancia ocasional los ingresos que obtengan los establecimientos de crédito por la enajenación de los activos a que hace referencia el artículo 20 de este decreto a las sociedades o a los patrimonios autónomos que los adquieran de conformidad con lo establecido en el mismo. Tampoco constituyen renta ni ganancia ocasional los ingresos obtenidos por dichas sociedades o patrimonios autónomos por la enajenación de tales activos.

Parágrafo. De conformidad con el artículo 215 de la Constitución Política, las disposiciones a que se refiere el presente artículo dejarán de regir al vencimiento de la vigencia fiscal de 1999, salvo que el Congreso de la República les atribuya carácter permanente.

CAPITULO VI

Vigencia y derogatorias

Artículo 38. El presente Decreto deroga el literal c) del numeral 4 del artículo 322 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Santa Fe de Bogotá, D. C. a 16 de noviembre de 1998.

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro del Interior, *Néstor Humberto Martínez Neira*. El Ministro de Relaciones Exteriores, *Guillermo Fernández De Soto*. El Ministro de Justicia y del Derecho, *Parmenio Cuéllar Bastidas*. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Juan Camilo Restrepo Salazar*. El Ministro de Defensa Nacional, *Rodrigo Lloreda Caicedo*. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, *Carlos Roberto Murgas Guerrero*. El Ministro de Desarrollo Económico, *Fernando Araújo Perdomo*. El Ministro de Minas y Energía, *Luis Carlos Valenzuela Delgado*. La Ministra de Comercio Exterior, *Martha Lucía Ramírez de Rincón*. El Ministro de Educación Nacional, *Germán Alberto Bula Escobar*. El Ministro de Medio Ambiente, *Juan Mayr Maldonado*. El Viceministro de Trabajo y Seguridad Social, Encargado de las Funciones del Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Fabio Olmedo Palacio Valencia*. El Ministro de Salud, *Virgilio Galvis Ramírez*. La Ministra de Comunicaciones, *Claudia de Francisco Zambrano*. El Ministro de Transporte, *Mauricio Cárdenas Santa María*. El Ministro de Cultura, *Alberto Casas Santamaría*.

* * *

DECRETO NUMERO 2332 DE 1998

(noviembre 16)

por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1998.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 2330 del 16 de noviembre de 1998, y

RENDA DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

1. Ingresos del Presupuesto Nacional	43.110.000.000
2. Recursos de capital de la Nación	43.110.000.000

Artículo 2°. *Presupuesto de gastos o ley de apropiaciones*. Efectúense las siguientes adiciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 1998, en la suma de cuarenta y tres mil ciento diez millones de pesos (\$43.110.000.000), moneda legal, según el detalle que se encuentra a continuación

ADICIONES – PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

CTA. SUBC. CONCEPTO	APORTE RECURSOS	TOTAL
PROG. SUBP.	NACIONAL PROPIOS	
Sección 1301		
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO		
A. Presupuesto de funcionamiento	30.110.000.000	30.110.000.000
Total presupuesto Sección	30.110.000.000	30.110.000.000
Sección 1401		
SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA NACIONAL		
B. Presupuesto de Servicio de la deuda pública	13.000.000.000	13.000.000.000
Total presupuesto Sección	13.000.000.000	13.000.000.000
Total presupuesto Nacional	43.110.000.000	43.110.000.000

Artículo 3°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Santa Fe de Bogotá, D. C. a 16 de noviembre de 1998.

ANDRES PASTRANA ARANGO

CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 2330 del 16 de noviembre de 1998 se declaró el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional hasta las veinticuatro horas del dieciséis (16) de noviembre de 1998;

Que como parte de las medidas que el Gobierno adoptó, se determinó la existencia de nuevas rentas;

Que es necesario proveer recursos para el pago del seguro de desempleo para los acreedores hipotecarios individuales de vivienda de interés social;

Que es necesario apropiar recursos para que el Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en liquidación, pueda adquirir acreencias de depositantes y ahorradores de entidades cooperativas en liquidación;

Que es necesario apropiar recursos para el capital semilla del Fondo de Garantías de entidades Cooperativas;

Que igualmente es necesario proveer recursos para el servicio de la deuda originado en el uso de los dineros de las cuentas corrientes y de ahorro inactivas prestadas a la Nación y para restituir los recursos que sean solicitados por sus propietarios;

Que por lo anterior es necesario adicionar el Presupuesto General de la Nación para 1998,

DECRETA:

Artículo 1°. *Presupuesto de rentas y recursos de capital*. Efectúese la siguiente adición en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1998, en la suma de cuarenta y tres mil ciento diez millones de pesos (\$43.110.000.000) moneda legal, según el siguiente detalle:

El Ministro del Interior, *Néstor Humberto Martínez Neira*. El Ministro de Relaciones Exteriores, *Guillermo Fernández De Soto*. El Ministro de Justicia y del Derecho, *Parmenio Cuéllar Bastidas*. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, *Juan Camilo Restrepo Salazar*. El Ministro de Defensa Nacional, *Rodrigo Lloreda Caicedo*. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, *Carlos Roberto Murgas Guerrero*. El Ministro de Desarrollo Económico, *Fernando Araújo Perdomo*. El Ministro de Minas y Energía, *Luis Carlos Valenzuela Delgado*. La Ministra de Comercio Exterior, *Martha Lucía Ramírez de Rincón*. El Ministro de Educación Nacional, *Germán Alberto Bula Escobar*. El Ministro de Medio Ambiente, *Juan Mayr Maldonado*. El Viceministro de Trabajo y Seguridad Social, Encargado de las Funciones del Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Fabio Olmedo Palacio Valencia*. El Ministro de Salud, *Virgilio Galvis Ramírez*. La Ministra de Comunicaciones, *Claudia de Francisco Zambrano*. El Ministro de Transporte, *Mauricio Cárdenas Santa María*. El Ministro de Cultura, *Alberto Casas Santamaría*.

Siendo las 12:20 p.m., la Presidencia declara un receso mientras se inicia la transmisión por Señal Colombia.

Siendo las 12:50 p.m., la Presidencia reanuda la sesión, e indica a la Secretaría dar lectura al informe presentado por la Comisión Accidental designada por la Presidencia, para estudiar el informe del Gobierno presentado sobre la Emergencia Económica.

Por Secretaría se informa que se ha registrado quórum decisorio.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el informe leído y la proposición con que termina el informe y, cerrada su discusión, ésta le imparte su aprobación.

INFORME DE LA COMISION ACCIDENTAL DEL HONORABLE SENADO SOBRE LAS CAUSAS QUE DETERMINARON EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL Y SOBRE LAS MEDIDAS ADOPTADAS AL AMPARO DE ELLA

En cumplimiento del honroso encargo que nos confirió la Presidencia del honorable Senado de la República para examinar el informe motivado que presentó el Gobierno Nacional por intermedio del señor Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia decretado el día 16 de noviembre de 1998 y las medidas adoptadas, los que suscribimos este documento presentamos por medio de este escrito el respectivo informe al honorable Senado de la República.

El 16 de noviembre de 1998 el Gobierno Nacional dictó el Decreto 2330, "por el cual se declara la emergencia económica y social", dentro de cuyo marco se dictaron tres medidas contenidas en los Decretos 2331, "por el cual se dictan medidas para resolver la situación de los sectores financieros y cooperativos"; 2332, "por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1998"; y 2333,

"por el cual, se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999".

Corresponde al Congreso de conformidad con el artículo 215, inciso 5 y la Ley 137 de 1994, "por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia, examinar el informe motivado que presenta el gobierno sobre las causas que determinaron la emergencia económica".

Así mismo el Congreso debe pronunciarse expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas al amparo de este estado de excepción y durante el término de su vigencia.

El informe presentado por el Gobierno fechado noviembre de 1998 hace un pormenorizado análisis de la situación económica externa e interna que presenta como marco general de la declaratoria de emergencia. Como causas contiene las siguientes:

1. Graves consecuencias de una crisis del sector financiero que, a diferencia de lo que sucede en los sectores productivos, no sólo arriesga el patrimonio de los accionistas o propietarios sino también el de los depositantes o ahorradores y, ante todo, la confianza pública y la misma estabilidad económica de la Nación.

2. Las cifras de los hechos sobrevinientes.

Dentro de un contexto en el cual el sistema financiero se encontraba debilitado, se produjo un repentino agravamiento de la situación interna y externa que causó un rápido deterioro de las condiciones y operación de las entidades financieras, en especial de las cooperativas y de las dedicadas a préstamos de largo plazo para viviendas.

Sucedió lo que la Corte Constitucional, en fallos anteriores ha calificado de "agudización de problemas estructurales". Para conjurar la situación sobreviniente era necesario adoptar medidas legislativas de emergencia, pues no bastaba sólo con las de tipo administrativo, que el gobierno adoptó y ha continuado adoptando.

2.1 La situación internacional —la crisis más grave de este medio siglo— ha llevado a un agravamiento de la cuenta corriente por caída tanto de precios mundiales de productos básicos como de las exportaciones. Aumenta el déficit y el peso del servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones totales. Los "spreads" de los intereses para los créditos internacionales al país se duplican.

Las calificadoras de riesgo consideran que el horizonte se presenta difícil "por la incertidumbre para ratificar los créditos de mediano y largo plazo, y los créditos rotatorios de corto plazo, del sector privado".

2.2 Internamente, las tasas de interés se disparan: las CAV hacen el fondeo de recursos a tasas entre 35 y 40% y a muy corto plazo, en septiembre, el 70% de las captaciones se hacían a 15 días. Esto le crea al sistema financiero un círculo vicioso: a mayores tasas de interés, mayores dificultades con la cartera vencida con el consiguiente aumento en la demanda de recursos para aprovisionar dicha cartera.

2.3 Entre septiembre y noviembre; la tasa anualizada de deterioro del indicador de cartera vencida fue superior al 9.0%. En septiembre es de 9.1%, en noviembre llega al 9.7%. La cartera vencida más las daciones en pago equivalen ya al 8.6% de los activos totales del sistema financiero.

2.4 La dinámica del sistema financiero, es una dinámica de crisis: crece la cartera improductiva en los balances, aumenta muy rápidamente el costo de las captaciones, a la par que cae el valor de los bienes inmuebles, que conocieran un boom como consecuencia del auge de la construcción que se vivió entre 1993 y 1996.

2.5 Las consecuencias saltan a la vista: Entre 1996 y 1998 son liquidadas 42 entidades financieras y cooperativas. De ellas, 27 lo han sido en 1998. Visto desde otro ángulo, en 1998 se afectó el 66% de los activos comprometidos en dichas liquidaciones. A los últimos 6 meses, corresponde el 53%, del total de los activos en liquidación.

El total de activos afectados por la crisis es de 7 billones equivalentes al 8.7% de los activos del sistema financiero o al 5.3% del PIB de 1998. De esos dineros, 855 mil millones corresponden a las entidades cooperativas que comprometen a 749 mil asociados y 886 mil ahorradores.

3. Conveniencia de las medidas

Con respecto a los deudores cooperativos.

3.1 Con la creación del Fondo de Solidaridad se puede atender de inmediato la situación de los ahorradores y depositantes cuyos depósitos no superen los \$500.000. suma equivalente al valor promedio de dichos depósitos. Por esta vía se atiende al 67,7% de los ahorradores y depositantes de las entidades cooperativas en liquidación. Esta medida es conveniente para resarcir a un número importante de pequeños depositantes, que reclaman que sus dineros les sean reintegrados.

3.2 Para enfrentar situaciones semejantes en el futuro se crea el Fondo de Garantías Cooperativo (Fogacoop) con un capital semillado de \$30.000 millones.

3.3 En adelante, los establecimientos cooperativos de crédito deben mantener una relación de solvencia del 12%. Para el sistema bancario se exige el 9%. Esta medida encuentra la conveniencia en el fortalecimiento de su solvencia frente a la magnitud de sus operaciones de crédito y les exige fortalecerse patrimonialmente para garantizar la solidez de su operación y la tranquilidad de sus depositantes.

3.4 Los apoyos tanto a los deudores cooperativos de bajos ingresos como el alivio a los deudores de vivienda que se encuentren en mora o que estén al día dentro de las condiciones prefijadas se encuentran en oportunidad y convenientes pero a su vez altamente insuficiente por lo cual se insta al Congreso de la República a ejercer su función constitucional para modificar o adicionar tales decretos de tal forma que su cobertura sea superior.

4. Fortalecimiento del Sistema Financiero

Igualmente oportuna y conveniente es la medida que autoriza la creación de sociedades

de inversión colectiva a las cuales Fogafin presentará recursos para comprar los inmuebles recibidos en dación o en pago.

5. Deudores de créditos de vivienda

Las medidas de nuevos créditos están dirigidas a deudores con saldos menores a 5.000 UPAC, que representan el 84% de la cartera de las CAV.

5.1 Para los deudores con mora inferior a 90 días se crea una línea de crédito específica. Queda por enfrentarse el caso de los deudores con mora mayor a lo establecido en la norma.

5.2 Fogafin le otorga crédito a las corporaciones que reciban en pagos inmuebles financiados con el crédito en mora, hasta por el monto de la diferencia entre el valor de la deuda y el del inmueble entregado. Esta medida le permite al deudor moroso limitar el impacto de su crisis a la pérdida del inmueble, gracias a que Fogafin asume la financiación del saldo de su crédito no cubierto por el valor del bien. En medio de las grandes dificultades que viven los colombianos de patrimonios medianos y pequeños con cuotas hipotecarias vencidas, la medida les permite que su situación no se siga deteriorando aceleradamente y conservé, en el mediano plazo y una vez recuperado el equilibrio de la economía y su dinámica de crecimiento, la posibilidad de ellos también, recuperar su posición económica. Es por ello, conveniente y oportuna.

6. Fortalecimiento del sistema financiero

En el sistema financiero, a diferencia de los otros sectores de la economía, la iliquidez precede invariablemente a la falta de solvencia. Por ello debe atenderse no sólo al aumento de la liquidez del sistema financiero —con medidas para los deudores morosos y la liquidación de los bienes recibidos en dación—, sino también a la solvencia del sistema, por medio de la capitalización de los intermediarios financieros, cooperativas o societarios, privados o públicos. En este sentido, se adoptaron las siguientes medidas:

6.1 Línea de crédito para la capitalización de entidades privadas que han comprometido su solvencia patrimonial.

El supuesto es que las entidades favorecidas con el crédito no están en capacidad de adelantar la capitalización recursos propios.

Para acceder al crédito —que debe ser suficiente para que logren la capitalización requerida— las entidades deben someterse a convenios de desempeño con Fogafin que garanticen mejoras ciertas en los indicadores de gestión, es bien conocido que en ese campo, muchas entidades presentan serias deficiencias y altos márgenes de intermediación y en su mayor vulnerabilidad frente a las coyunturas adversas, como la presente.

Es claro que la entidad financiera favorecida debe ante todo pagar el crédito recibido.

Sería importante que se establecieran compromisos de capitalización por parte de los accionistas, adicionales a la destinación de la totalidad de las utilidades al pago del crédito de Fogafin y que para esto la Superintendencia Bancaria fije claros criterios. El provisionamiento

de la cartera deteriorada debe ser revisada de manera cuidadosa y permanente por la Superintendencia, pues el fortalecimiento de Fogafin no puede conducir a bajar la guardia en punto tan sensible de la actividad bancaria.

6.2 Creación de sociedades de inversión colectiva con créditos de Fogafin.

El punto central es que tanto la operación de compra como la ulterior de venta, se haga de manera transparente, a precios de mercado esta medida permite a la entidad financiera recuperar su liquidez, esencial para el desarrollo de su objeto social, y a la sociedad de inversión colectiva, la expectativa de utilidades, al vender esos activos, más tarde en el tiempo y cuando las condiciones de la economía permitan avizorar la realización de un beneficio en dicha operación. Es un negocio que debe dinamizarse, para recuperar rápidamente liquidez del sistema, razón por la cual se facilita la financiación de su operación.

6.3 Un complemento a esta medida que amerita el máximo apoyo posible es la garantía de Fogafin a las operaciones de titularización de cartera hipotecaria e inmobiliaria.

6.4 Finalmente, es necesario aclarar que Fogafin podrá otorgar garantías o compensar déficit en las operaciones de compra, absorción o fusión, adquisición de activos o pasivos de entidades financieras, en que incurran otras entidades.

6.5 Fortalecimiento de Fogafin.

Las medidas del Decreto 2331 que tienden al fortalecimiento y ampliación de las actividades de Fogafin son convenientes en el contexto de las realidades que vive la economía.

6.6 La contribución del 2 por mil de toda transacción monetaria.

Esta medida es adecuada para financiar y se estima que debe durar hasta que se alcance la cifra estimada por el gobierno para la capitalización de Fogafin.

Sin embargo, por asuntos de competencia es a la Corte Constitucional, en su función de control constitucional, quien debe decidir sobre la exequibilidad de la norma dictada.

7. Justificación de la Emergencia Económica y Social.

Es cierto que cuando las dificultades se originan en ciertas entidades grandes o en un número elevado de ellas, se corre un riesgo sistémico, por efecto de la pérdida de confianza del público en el sector financiero en su conjunto, trastornando todo el sistema de transacciones del país.

En una crisis financiera, se afecta el funcionamiento de la economía en general, dificultando cualquier tipo de reactivación, pero sobre todo se perjudica al conjunto de ahorradores que pueden perder sus fondos, en la proporción no cubierta por el seguro de depósitos.

La experiencia internacional en crisis financieras ha mostrado que los deterioros en el sistema financiero son exponenciales, es decir que una vez iniciado un proceso de deterioro de la cartera, este tiende a crecer en forma acelerada.

Los casos recientes de crisis como la Asiática y la Rusa, muestran así mismo, el daño que ocasionan en la imagen internacional de un país, dificultando su acceso a mercados internacionales para obtener recursos de financiación y elevando el costo de la misma cuando la consiguen.

Adicionalmente, con base en la crisis de la década de los 80 en Colombia y en los datos de otros países, se ha evaluado el costo de una crisis financiera, en términos de Producto Interno Bruto, en un 6% para Colombia, un 15% para Venezuela y hasta 19.6% en el caso de Chile, entre otros (Cuadro N° 1).

Por las proyecciones efectuadas de la cartera vencida (Cuadro N° 2) y del índice de solvencia (Cuadro N° 3), con base en las tendencias observadas en el primer semestre y en la de los últimos tres meses, se observa que el sector se deterioró a tasas cada vez más elevadas, con el riesgo de llegar a los máximos niveles de crisis registrados en 1985, de no adoptarse rápidamente los correctivos necesarios.

En estas condiciones, considera la Comisión que la declaratoria de Emergencia Económica fue conveniente y oportuna para prevenir las consecuencias de una crisis sistémica en el sistema financiero y de ahorro y crédito, crisis que hubiera podido tener inmensurables consecuencias sobre el crecimiento de la economía colombiana y sobre el funcionamiento del sistema de pagos, hubiera afectado la credibilidad en la economía colombiana, en la confianza del público en el sistema financiero y en el cooperativo financiero y de ahorro y crédito y que hubiera podido ocasionar costos fiscales mucho mayores que los que implican las soluciones adoptadas.

8. Oportunidad de las medidas.

Todo lo dicho permite entender que las medidas expedidas al amparo de la emergencia económica fueron oportunas y convenientes para contrarrestar el agravamiento sobreviniente de una crisis estructural.

Sin embargo, permanecen los factores estructurales en que está montada la economía nacional:

8.1 Altas tasas de interés. Lo dice claramente el señor Ministro de Hacienda en su informe al Senado: "... en la base de este deterioro está la elevada tasa de interés real de los préstamos".

Esta situación ha hecho que la operación del sistema UPAC ya no se acople a su propósito inicial de buscar definir los valores de las deudas en términos de unidades de poder adquisitivo constantes, a través del tiempo.

Por ello es urgente insistir en la modificación de la política seguida por el Banco de la República. El señor Ministro de Hacienda está empeñado en lograr una reducción significativa de la tasa de interés, superior a 10 puntos porcentuales. Esta acción se debe producir a la mayor brevedad.

8.2 La Superbancaria y el Fogafin deben garantizar que de la crisis del sistema financiero salga fortalecido, gracias a mejoras significativas en su gestión, una mejor gestión permite sobrellevar con éxito las dificultades, evitando

que se socialicen las pérdidas, y garantiza una reducción en los márgenes de intermediación.

El acceso eventual a recursos de Fogafin debe ser cuidadosamente evaluado y supervisado, para que no permita que las entidades evadan sus responsabilidades y se acojan a la línea del menor esfuerzo.

9. Las medidas adoptadas al amparo de la Emergencia.

Las medidas adoptadas buscan atacar los problemas más apremiantes que se detectaron como causantes de las dificultades.

9.1 Sector cooperativo

En primer lugar, se consideró indispensable aliviar la situación de los acreedores de las entidades cooperativas en liquidación, a través de la creación del Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación, para lo cual se empleará parte de los recursos que se obtengan a través de los empréstitos fondeados con los recursos de las cuentas inactivas.

Estas medidas son convenientes y oportunas; además son de la más elemental justicia con los 749.139 asociados y 886.449 ahorradores de las cooperativas que aunque en forma limitada, encuentran una respuesta estatal a su situación; además se estima conveniente para proteger la confianza en el sistema cooperativo y de ahorro, que se ve altamente lesionado por situaciones como las que se estaban presentando en la liquidación de las entidades.

Así mismo es conveniente y oportuno imponer normas de regulación prudencial que eviten en el futuro la repetición de la situación actual de muchas cooperativas y entidades financieras con esta forma de asociación.

Teniendo en cuenta que los factores que desencadenaron la Emergencia afectaron toda la actividad financiera, tanto la de la economía del capital como la del trabajo o solidaria, y que en consecuencia se les debe dar un tratamiento igual que evite una discriminación adversa con relación a los aportantes en cooperativas y ahorradores del sector cooperativo solidario se propone lo siguiente:

1. El Gobierno Nacional por medio del IFI y del Fogacoop brindará apoyo financiero a las cooperativas de naturaleza financiera que actualmente están en administración o en proceso de liquidación que sean solventes pero ilíquidas, o que tengan dificultades de solvencia, de acuerdo con los planes de programas convenidos con dichas instituciones.

2. Igualmente, el Gobierno Nacional tomará las medidas necesarias para que las cooperativas que formaban parte del Bancoop, Coopsibaté, Coopdesarrollo y Cupocrédito no se vean afectadas por la fusión que dichas instituciones hicieron al convertirse en Megabanco.

3. Para lograr los propósitos mencionados en los puntos anteriores, mediante ley se podrían destinar fondos recaudados por la Emergencia a Fogacoop o Fonos, organismos previstos en la Ley 454, o en su defecto, creando un fondo especial o colector de recursos para hacer frente

a la crisis de la actividad financiera en el sector cooperativo.

10. Normas de alivio a los deudores hipotecarios

En relación con las normas de alivio a los deudores hipotecarios, se expidieron medidas en tres frentes: el primero, ayudando a los clientes morosos a ponerse al día; el segundo, otorgando préstamos que se abonarán al capital de los usuarios que se encuentran al día, medida que en alguna forma contribuirá a evitar el deterioro futuro de la cartera. Finalmente, como tercer elemento de alivio se diseñó un mecanismo por el cual, aquellas personas que se encuentran en la imposibilidad de atender el pago oportuno de su deuda y deseen entregar el inmueble en pago total de la obligación lo puedan hacer, sin que la entidad financiera persiguiera otros bienes. Así, se busca detener el incremento de la cartera morosa y se trata de normalizar la que ya esté en mora. (Cuadros 4, 5 y 6).

Estas y las otras medidas contenidas en el Capítulo II del Decreto 2331, que incluyen la disminución de la tasa de interés máxima moratoria, la prohibición para imputarle a los deudores costos de cobro prejudicial, que en muchos casos no correspondían a la gestión de cobro realizada, y la autorización para implantar un seguro de desempleo para los deudores de créditos de vivienda de interés social, resultan convenientes y oportunas en la actual situación de tasas de interés y de desempleo, que afecta en forma grave las economías domésticas y ponen en peligro la posibilidad de mantener al día el pago de las viviendas, aspecto sobre el cual le corresponde al Estado, en todos los estamentos, proteger el derecho a la vivienda digna y promover las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho.

11. Apoyo a las entidades del sector financiero

Las medidas de apoyo al sector financiero atacan el fenómeno creciente del deterioro en los márgenes de intermediación y en la liquidez de las entidades, causados, entre otros factores, por el alto nivel de los bienes inmuebles inmovilizados. En consecuencia, la línea de capitalización se considera oportuna y conveniente, siempre que ella no se convierta en un instrumento de socialización de las pérdidas, para lo cual será preciso que los dueños de los bancos acaten oportunamente las órdenes de capitalización que emita la Superintendencia Bancaria, y que si no se cumplen tales órdenes, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras y la Superintendencia Bancaria actúen pronta y rigurosamente frente a las entidades, los administradores y sus dueños. Además se deben castigar las pérdidas que resultan enjugadas con la revalorización de activos y provisionar en forma adecuada y oportuna la cartera deteriorada.

En torno a este punto se encontró que el sistema financiero sí ha incrementado el nivel de capitalización y reservas, en especial en los dos últimos años; elemento que le permitió absorber las provisiones que debieron realizar por el deterioro de la cartera. (Cuadros Nos. 7 y 8).

Las limitaciones y compromisos impuestos a los accionistas por el decreto, que implican el compromiso de incrementar el respaldo patrimonial de las entidades al no poder distribuir dividendos mientras dure el crédito de Fogafin, y a respaldarlo mediante entrega del 60% de las acciones del establecimiento, lo cual contribuye a reducir el grado de apalancamiento sobre las acciones en circulación resulta adecuado y oportuno para prevenir abusos y aprovechamiento de los recursos de todos los obligados a la contribución.

En cuanto atañe a la creación de las sociedades de inversión colectiva, estas sociedades han sido empleadas con éxito por otros países para dar liquidez a los activos inmovilizados de las entidades financieras. Se observa, en el caso colombiano, que el Gobierno tuvo en consideración las experiencias de otros países, de manera que se establecen limitaciones a la propiedad de tales entidades, para que las operaciones de compra y venta no sean una simple operación contable con cargo al presupuesto de Fogafin; así mismo se advierte que el Estado no interviene en la compra y venta de los bienes, aspecto al cual fue difícil darle transparencia y eficiencia en otros casos; así mismo, se limitó el sistema a los bienes recibidos en dación en pago hasta el 31 de octubre y siempre que los activos representen un porcentaje igual o superior al 5% del patrimonio de la sociedad, para que los recursos los empleen quienes tienen proporcionalmente mayores dificultades. También se resalta que las ventas de los bienes adquiridos a los establecimientos de crédito se deben efectuar a precios de mercado, norma altamente conveniente, pero que corresponderá al reglamento precisar para evitar interpretaciones que no consulten el espíritu de la norma.

La asimilación de los títulos que emita Fogafin para impulsar estos mecanismos de liquidez, asegura que las entidades podrán utilizar tales títulos en respaldar sus operaciones de liquidez en el Banco de la República, lo cual es oportuno y conveniente dadas las restricciones que en ocasiones no permiten el acceso de las entidades financieras a los recursos del prestamista de última instancia.

Los recursos se entregarán con títulos emitidos por Fogafin, el cual asumirá como costo el diferencial entre la tasa del título y la tasa del préstamo (Cuadros Nos. 9, 10, y 11). Con este mecanismo se logra entregar inmediatamente recursos para los alivios a deudores y al sector financiero, mientras se van recaudando los fondos a lo largo del próximo año, lo cual resulta conveniente.

Otras medidas contenidas en el capítulo, tales como las facultades a Fogafin para establecer sistemas que estimulen la venta de los activos adquiridos a través de los mecanismos establecidos en ese Capítulo del Decreto 2331, la posibilidad de otorgar la administración de la cartera y contratos al establecimiento de crédito cedente, las facultades de la Superintendencia sobre la "letra menuda" de los contratos de crédito con garantía hipotecaria y la posibilidad de capitali-

zar entidades públicas son complemento de las normas adoptadas para dar solidez, liquidez y solvencia al sistema crediticio.

En estas condiciones resultan oportunas y convenientes las medidas adoptadas para darle liquidez a los activos recibidos en pago, incluyendo la financiación a través de Fogafin, elemento sin el cual estas medidas serían letra muerta, o por lo menos serían de muy lento desarrollo, lo cual iría en contra de la naturaleza de las medidas de emergencia.

12. Medidas relacionadas con Fogafin

Las facultades adicionales otorgadas a Fogafin en el Capítulo IV del Decreto 2331 de 1998, que ya fueron comentadas, dotan a esta importante entidad de instrumentos no sólo convenientes, sino necesarios en las actuales circunstancias por las que atraviesa el sistema crediticio. Por ejemplo, facultar a Fogafin para otorgar garantía a la emisión de títulos en procesos de titularización de cartera hipotecaria enfrenta el mayor problema de las CAV, consistente en la diferencia entre los plazos de la cartera y los de las captaciones. Así las CAV, serán las generadoras de hipotecas para cobrar a largo plazo en el mercado del ahorro, permitiendo que pueda existir una financiación de larga maduración la adquisición de vivienda.

13. Mecanismos de financiación de las medidas de emergencia

Dos son los instrumentos propuestos para financiar las medidas. De una parte un empréstito obligatorio que deberán otorgar los establecimientos de crédito a la Nación con cargo a los recursos de las cuentas inactivas de valor inferior a dos UPAC.

Este mecanismo implica extraer del sistema financiero recursos en una cuantía que el Gobierno estima en el monto de 400.000 millones de pesos, y que se apropia en los presupuestos de 1998 y 1999 mediante los decretos 2332 y 2333 de 1998. Esta suma que le quita liquidez a los establecimientos de crédito, pero, ante la situación fiscal no resultaría viable ni conveniente obtenerla directamente de recursos ordinarios. En estas condiciones y dados los usos que se tienen previstos para estos recursos, se considera oportuno y conveniente el sistema de financiación adoptado y los usos propuestos.

El segundo de los mecanismos de financiación empleado por el gobierno es la creación de la contribución a las transacciones, que a la letra del artículo 29 del Decreto 2331 de 1998 es "un tributo a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman, destinado exclusivamente a preservar la estabilidad y solvencia del sistema y, de esta manera, proteger a los usuarios del mismo en los términos del Decreto 663 de 1993 y este Decreto".

Si el Gobierno estima que requiere una suma mínima de 2.5 billones de pesos para enfrentar la situación del sistema financiero, no era posible obtener esa suma a través de otro medio distinto de la imposición de un tributo.

Si el Gobierno hubiera llevado la iniciativa al honorable Congreso para ser discutido dentro de

la reforma tributaria, posiblemente hubiera retardado la discusión de este importante proyecto y, de contera, no tendría el Estado la posibilidad de contar con los recursos necesarios para evitar una crisis financiera en el inmediato futuro, por lo cual resulta oportuno y conveniente haber adoptado la medida a través del Decreto Legislativo.

Es necesario analizar además de la oportunidad la conveniencia de la medida; sobre este particular, se tiene en primer término que la contribución tiene indudables ventajas tributarias, tales como ser un tributo que pagan todos los usuarios del sistema y los establecimientos pertenecientes a él: ser de baja o ninguna evasión en la medida en que se retiene en la fuente; ser progresivo, en la medida en la cual los que menos usan el sistema contribuyen en menor medida; destinarse en forma exclusiva para la atención de las causas que determinaron la Emergencia Económica y Social y ser temporal; además, se espera que la contribución alargue el plazo de las captaciones por cuanto su costo se diluye en la medida que se extiende el período de repago de los instrumentos financieros y por esta misma razón contribuye a eliminar la presión especulativa sobre la banda cambiaria.

Miembros de la Comisión consideran que esta medida no se debería limitar únicamente en el tiempo sino también en el monto, para lo cual será preciso proponer su modificación a través de un proyecto de ley.

No obstante, la medida tuvo consecuencias inmediatas en el mercado de capitales y en los intermediarios, las cuales fueron solucionadas a través de los Decretos Reglamentarios 2386 y 2387 de 1998, cuya legalidad es objeto de revisión automática del honorable Consejo de Estado.

Otro elemento de consideración sobre la medida es la tarifa de la contribución. Miembros del sector financiero han manifestado que los recursos que se obtendrán con este tributo exceden varias veces los estimativos del Gobierno Nacional y que por tanto debe modificarse la tarifa, o suspenderse su vigencia tan pronto se recaude el monto esperado de \$2.5 billones.

Sobre este particular, las últimas cifras de ANIF señalan que el recaudo será aproximadamente de \$2.9 billones, lo cual cierra la brecha con los estimativos del Gobierno. El Banco de la República se abstuvo de informar a la Comisión los cálculos sobre esta contribución, alegando específicamente la dificultad en su proyección. Hemos obtenido de la Superintendencia Bancaria la metodología para calcular la tarifa de la contribución, cuyos principales elementos se exponen a continuación.

Para calcular los recaudos sobre retiros de cuentas corrientes y de ahorro, se solicitó a 14 bancos y a 4 corporaciones de ahorro y vivienda la información sobre el volumen de débitos en cuentas corrientes y de ahorro, que corresponde a una muestra de más de la mitad del sistema crediticio. En efecto, las entidades analizadas representan el 64.2% de las cuentas corrientes y 62.1% de las cuentas de ahorro.

Con base en el volumen de transacciones informado, se calculó la rotación de las cuentas corrientes y las de ahorro, encontrando una amplia dispersión en los resultados, especialmente en el caso de las cuentas corrientes.

Con el fin de no distorsionar los resultados, se eliminaron los casos extremos y se hicieron estimaciones basadas en 3 escenarios: una rotación de 8, que corresponde a la mitad de la reportada en la muestra, una rotación de 10, ligeramente inferior a la obtenida suprimiendo los extremos inferior y superior de la muestra y una rotación de 13, ligeramente inferior al resultado de la muestra sin considerar el dato más alto de la misma.

Las rotaciones señaladas se aplicaron a los saldos de las respectivas cuentas de los bancos y de las corporaciones de ahorro y vivienda. En el caso de las corporaciones financieras y compañías de financiamiento comercial, se trabajó con las rotaciones de las CAV.

Para estimar las cuantías que los establecimientos de créditos giran por concepto cheques de gerencia, se tomaron los gastos de funcionamiento y la inversión neta en activos fijos (maquinaria y equipos).

Para la proyección del recaudo por operaciones repos e interbancarios, se consideró el menor valor mensual de los mismos entre julio y octubre de 1998, cuyo promedio ascendió a \$24.235.145 millones; puesto que este monto se considera excesivamente elevado frente a patrones históricos y al impacto que sobre estas operaciones pueda tener la contribución, se tomó como base un "nivel normal" para el plazo de la proyección equivalente al 75% del promedio antes calculado. De este monto, se deduce un nivel "normal" de repos por parte del Banco la República del orden de \$80.000 millones diarios, para un monto global del mes de \$1.600.000 para los 20 días hábiles.

Los retiros de las cuentas de depósitos del Banco de la República se calcularon promediando los meses de julio y septiembre de 1998 y considerando que el 20% de estos movimientos se deben a las cuentas de compensación por canje.

Con base en estos supuestos, las estimaciones de recaudo de la contribución hasta diciembre de 1999 resultaron de \$1.7 billones si la rotación fuera 8, \$2.1 billones si la rotación fuera 10 y \$2.5 billones si la rotación fuera 13.

Con el fin de validar la información, se solicitó a los establecimientos de crédito la información sobre los recaudos por contribución efectuados durante el periodo comprendido entre el 17 y 28 de noviembre. Los resultados que se tienen a la fecha de 26 entidades que representan el 63.1% del sistema, validan las estimaciones iniciales sobre el valor total del recaudo de \$2.1 billón, considerando que dichos reportes no se realizaron sobre la totalidad de las operaciones sobre las cuales se causa la contribución.

En términos de usos de los recursos, se estima que \$1.0 billón se destinará al apoyo a los deudores en sus tres modalidades y el resto al fortalecimiento del sector financiero.

Finalmente, se adjunta el resumen de las sumas recaudadas por los Bancos y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda entre el 17 y el 28 de noviembre con base en las cifras reportadas a la Superintendencia Bancaria.

14. Modificaciones al Presupuesto

Finalmente, en cuanto a las adiciones presupuestales, es claro que si se pretendía dar un alivio efectivo a los acreedores de las entidades cooperativas en liquidación, era preciso adicionar los recursos al presupuesto para poder hacer la ordenación de gasto conforme con las disposiciones constitucionales y orgánicas vigentes; al igual que en el caso de la contribución, tramitar una adición al presupuesto no asegura que se puedan implantar con la presteza debida los instrumentos extraordinarios. En relación con la adición del presupuesto de 1999, cuando se decretó el Estado de Emergencia Económica y Social ya se había aprobado el presupuesto y sancionado la ley respectiva, por lo cual iniciar su modificación era poner en entredicho la aplicación de la medida y el recaudo de los recursos correspondientes hasta tanto se tramitara el respectivo proyecto de ley, razones que nos conducen a considerar como oportunas y convenientes las medidas adoptadas.

Se destaca finalmente cómo el Gobierno efectivamente tuvo especial cuidado en circunscribir las medidas a las materias que tienen relación directa y específica con el estado de emergencia, y no sustrajo del estudio del honorable Congreso los proyectos de ley que implican reformas estructurales, proyectos cuyo trámite continúa en el seno del Congreso Nacional.

15. Proposición número 178A

Con base en el contenido del presente informe, la comisión designada por el honorable Presidente del honorable Senado de la República, propone al honorable Senado de la República considerar oportuna y convenientes tanto la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social contenida en el Decreto 2330 de 1998, así como las medidas adoptadas a través de los Decreto 2331, 2332 y 2333 del presente año para conjurar las causas que dieron lugar a la declaratoria.

Juan Manuel Ospina R., Carlos Corsi Otálora, Jimmy Chamorro Cruz, Gabriel ..., Luis Guillermo Vélez Trujillo.

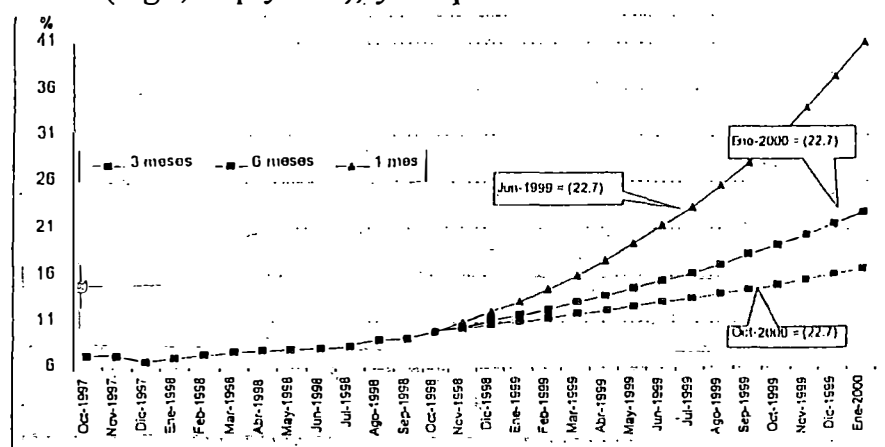
Incluir proyecto de ley limitando el Decreto 2331 por la cuantía (2 billones) en vez del plazo (dic. 31.99).

CUADRO 1
Costo de la crisis

	Año	% PIB
Argentina	1982	13.0
Chile	1985	19.6
Colombia	1985	6.0
Venezuela	1994	13.0
Finlandia	1991-93	8.2
Noruega	1988-92	4.5
Suecia	1991-93	4.5
EE.UU.	1991	5.0
Bancos Comerciales EE.UU.	1989	1.5

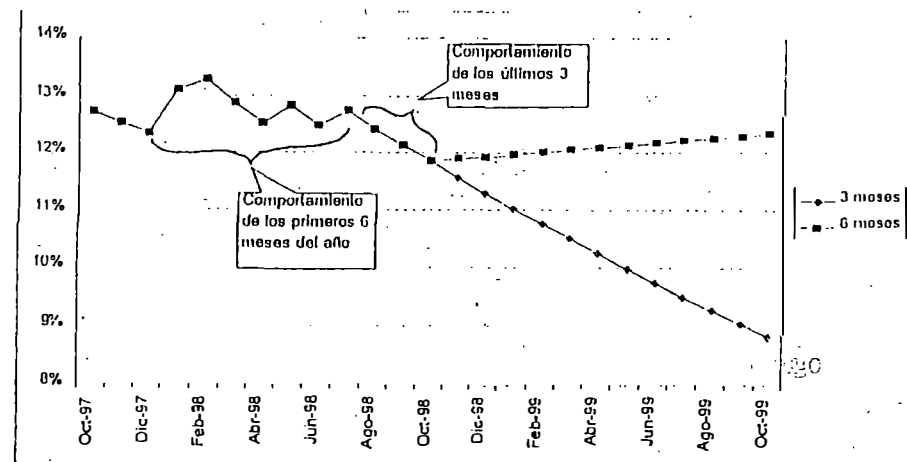
CUADRO 2

Consolidado Establecimientos de Crédito
Proyección del Indicador de Morosidad basada en el comportamiento del último mes, los últimos 3 meses (Ago, Sep y Oct), y los primeros 6 meses de 1998



CUADRO 3

Consolidado Establecimientos de Crédito
Proyección de la relación de basada en el comportamiento de los últimos 3 meses (Ago, Sep y Oct), y los primeros 6 meses de 1998



CUADRO 4

DECRETO 2331 DEL 16 DE NOVIEMBRE DE 1998

Mecanismos de alivio

Condiciones de los préstamos y de los títulos de Fogafin

Alivio para deudores en mora

Beneficiarios	Deudores en mora de hasta 3 meses al 16/11/98 Con saldos a esa fecha <5.000 UPAC, sin otros créditos hipotecarios
Monto del préstamo	Cuotas de capital, corrección monetaria e intereses adeudados
Destino del crédito	Cancelar las sumas adeudadas al intermediario financiero
Tasas de interés	
VIS	Inflación anual proyectada por el B. de la República. 1999 = 15%
Otros usuarios	Inflación anual proyectada por el B. de la República. + 5. 1999 = 20%
Plazo del crédito	Hasta 10 años, sin exceder el plazo de la deuda inicial con intermediario
Forma de pago	Cuotas mensuales sucesivas
Plazo para solicitar	Hasta marzo 29 de 1999
Trámites	Con el intermediario financiero inicial
Entrega de los recursos	Fogafin pagará el valor del préstamo al intermediario con un título
Título de Fogafin	
Tasas de interés	Las mismas que el préstamo (para 1999. 15% si es VIS, 20% si no)
Plazo	Hasta 10 años, sin exceder el plazo de la deuda inicial con intermediario
Forma de pago	Cuotas mensuales sucesivas
Cláusula aceleratoria	Si el deudor entra en mora con Fogafin o la entidad, el plazo del préstamo se declara extinguido

CUADRO 5

DECRETO 2331 DEL 16 DE NOVIEMBRE DE 1998

Mecanismos de alivio

Condiciones de los préstamos y de los títulos de Fogafin

Alivio para deudores al día

Beneficiarios	Deudores al día al 31/10/98, con saldos a esa fecha <5.000 UPAC, si aumento de la deuda (con abonos) > 20% entre nov. 16/97 y nov. 16/98
---------------	--

Monto del préstamo	Incremento del saldo de la deuda, hasta 20%
Destino del crédito	Abono a capital de la deuda inicial
Tasas de interés	
VIS	Corrección monetaria menos 5 puntos
Otros usuarios	Corrección monetaria
Plazo del crédito	Hasta 10 años, sin exceder el plazo de la deuda inicial con Intermediario
Forma de pago	Cuotas mensuales sucesivas
Plazo para solicitar	Hasta marzo 29 de 1999
Trámites	Con el intermediario financiero inicial
Entrega de los recursos	Fogafin pagará el valor del préstamo al intermediario con un Título

Título de Fogafin	
Tasas de interés	Corrección monetaria más 13 puntos
Plazo	Hasta 10 años, sin exceder el plazo de la deuda inicial con Intermediario
Forma de pago	Amortización trimestral
Cláusula aceleratoria	Si el deudor entra en mora con Fogafin o la entidad, el plazo del préstamo se declara extinguido

CUADRO 6

DECRETO 2331 DEL 16 DE NOVIEMBRE DE 1998

Mecanismos de alivio

Condiciones de los préstamos y de los títulos de Fogafin

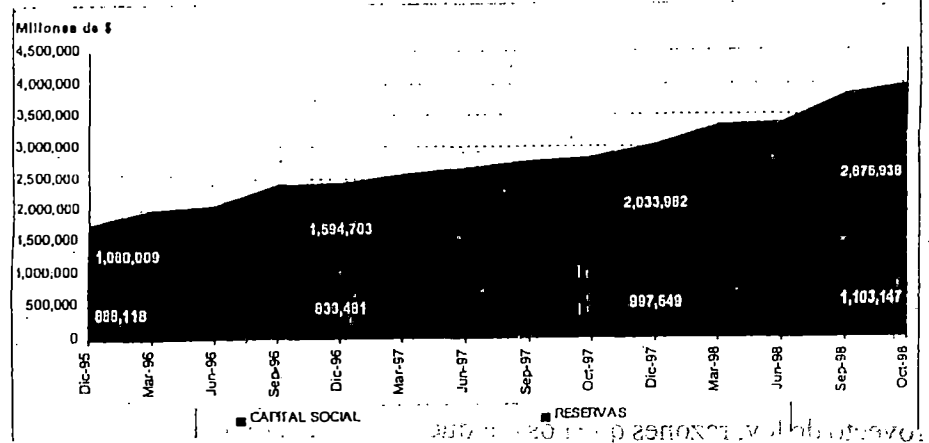
Alivio para deudores en mora

Beneficiarios	Deudores en mora de hasta 3 meses al 16/11/98 Con saldos a esa fecha < 5.000 UPAC, sin otros créditos hipotecarios
Monto del préstamo	Cuotas de capital, corrección monetaria e intereses adeudados
Destino del crédito	Cancelar las sumas adeudadas al intermediario financiero
Tasas de interés	
VIS	Inflación anual proyectada por el B. de la República. 1999 = 15%
Otros usuarios	Inflación anual proyectada por el B. de la República + 5. 1999 = 20%
Plazo del crédito	Hasta 10 años, sin exceder el plazo de la deuda inicial con intermediario
Forma de pago	Cuotas mensuales sucesivas
Plazo para solicitar	Hasta marzo 29 de 1999
Trámites	Con el intermediario financiero inicial
Entrega de los recursos	Fogafin pagará el valor del préstamo al intermediario con un título
Título de Fogafin	
Tasas de interés	Las mismas que el préstamo (para 1999: 15% si es VIS, 20% si no)
Plazo	Hasta 10 años, sin exceder el plazo de la deuda inicial con intermediario
Forma de pago	Cuotas mensuales sucesivas
Cláusula aceleratoria	Si el deudor entra en mora con Fogafin o la entidad, el plazo del préstamo se declara extinguido

CUADRO 7

Bancos

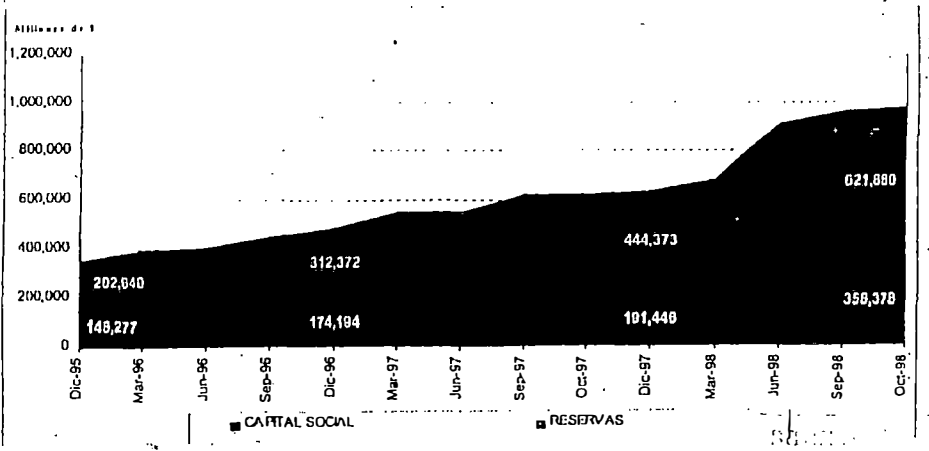
Principales Componentes del Patrimonio



CUADRO 8

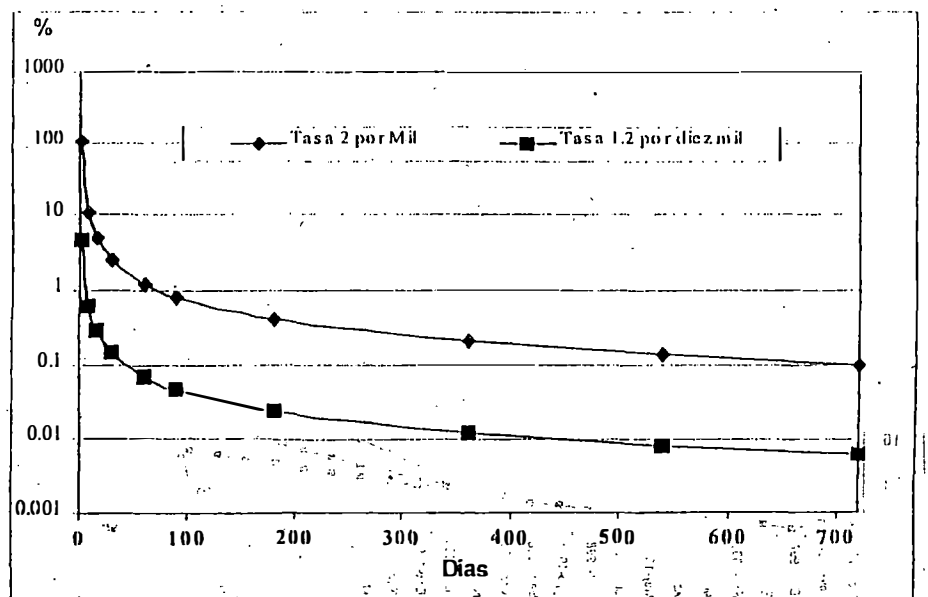
CAV

Principales Componentes del Patrimonio



CUADRO 9

Impacto de la Contribución



CUADRO 10
DECRETO 2331 DE NOVIEMBRE 17 DE 1998
Recaudos esperados – Contribución sobre transacciones

	Valor Saldos \$ millones	Rotación (N° veces) 7/			Recaudos (\$ millones)		
		Escenario	Escenario	Escenario	Escenario	Escenario	Escenario
		1 8/	2 9/	3 10/	1 0.0	2	3
I. Cuentas corrientes							
Bancos 1/	5.284.841	8.0	10.0	13.0	84.077	105.097	136.626
CAV	NR	NR	NR	NR			
Corfinancieras	NR	NR	NR	NR			
CFC	NR	NR	NR	NR			
Total mensual					84.077	105.097	136.626
Total hasta diciembre 99					1.135.046	1.418.807	1.844.449
II. Cuentas de ahorro 2/	14.901.555						
Bancos 1/	9.650.604	1.5	1.8	2.2	28.952	34.742	42.463
CAV	5.175.831	0.7	1.1	1.5	7.246	11.387	15.527
Corfinancieras	56.365	0.7	1.1	1.5	79	124	169
CFC	18.755	0.7	1.1	1.5	26	41	56
Total mensual					36.303	46.294	58.216
Total hasta diciembre 99					490.092	624.973	785.909
III. Operación propia Int Fin. 3/							
Total mensual	447.196				894	894	894
Total hasta diciembre 99					12.074	12.074	12.074
IV. Otros							
Repos. Interbancarios	16.400.000				1.968	1.968	1.968
Cuenta corriente BR5/	6.719.658				806	806	806
Cupos B de la R 6/	63.000				126	126	126
Total mensual					2.900	2.900	2.900
Total hasta diciembre 99					39.155	39.155	39.155
V. Total general							
Total mensual					124.175	155.186	198.636
Total hasta diciembre 99					1.676.367	2.095.009	2.681.588

1/ Incluye BCH.

2/ Corresponde a depósitos de ahorro en moneda nacional y en UPAC.

3/ Corresponde a los gastos administrativos de los establecimientos de crédito, al promedio mensual de inversión en maquinaria y equipo entre sep.98.

4/ Movimientos de repos interbancarios y repos pasivos del mes de agosto de 1998. El promedio para julio a octubre es de \$24.235.145.

5/ Promedio mensual de los retiros en las cuentas corrientes, calculado con base en los movimientos de julio y septiembre de 1998. Supone que 20% c.

6/ Corresponde al promedio mensual calculado con base en el saldo de cupos ordinarios y extraordinarios a septiembre de 1998.

7/ Calculada con base en los débitos reportados por 14 bancos y 4 CAV cuyos saldos en cuentas corrientes y de ahorro representan el 64.2% y 62.1%.

8/ Supone una inferior equivalente a casi la mitad de la rotación promedio de la muestra (15.2).

9/ Supone una rotación ligeramente inferior a la promedio quitando los extremos superior e inferior de la muestra (11.3).

10/ Supone una rotación ligeramente inferior a la promedio quitando el extremo superior (13.8).

CUADRO 11
BANCOS Y CORPORACIONES DE AHORRO Y VIVIENDA
Contribución del artículo 29 del Decreto 2331 de 1991
Recursos recaudados entre nov. 17 y nov. 28 de 1998 1/
\$ millones

Entidad	Part. % 2/	Monto Recaudado Período	Monto Estimado Mensual	Monto Total Hasta dic. 31/98
I Bancos				
Santander	3.78	2.488	4.975	67.175
Occidente	2.81	4.400	8.800	118.300
Bogotá 3/	6.34	6.300	12.500	170.100
Andino	0.35	170	348	4.890
Bancolombia	9.78	10.899	27.798	375.270

Entidad	Part. % 2/	Monto Recaudado Período	Monto Estimado Mensual	Monto Total Hasta dic. 31/98
Popular	3.16	1.416	2.821	38.219
Unión	0.31	495	990	18.365
Davi-vienda	6.61	1.500	3.200	40.500
Estado	1.89	772	1.546	20.370
Citibank	1.36	1.349	2.699	36.480
Crédito	0.72	1.433	2.866	38.690
Selfin	0.16	145	290	3.915
Superior	0.33	213	425	5.708
Uconal	0.51	582	1.364	18.409
Bank of Americ	0.09	218	435	5.873
Bancoop	0.62	102	207	2.789
Coopdesarrollo	1.75	310	520	8.373
Sudameris	0.53	750	1.500	20.250
Colpatria	1.05	1.500	3.000	40.500
Tequendama	0.36	305	610	8.235
Mercantil	0.24	199	398	5.373
Total Bancos	48.20	38.547	77.294	1.043.469
Ahorramás	1.88	702	1.404	18.954
Colmena	4.57	723	1.445	19.510
Granahorrar	2.72	280	561	7.568
Las Villas	3.24	528	1.056	14.256
Conavi	7.40	1.997	3.994	58.919
Total CAV	19.91	4.230	8.460	114.210
Total muestra	63.11	42.377	85.754	1.157.679
Extrapolación Sistema				1.834.383

1/ Información recopilada directamente en las entidades entre el 1° y 2 de diciembre de 1998.

2/ Participación de la entidad en las cuentas corrientes y de ahorro a septiembre de 1998.

3/ De acuerdo con la información suministrada por el Centro de Información Financiera el recaudo es de \$5.888 millones.

PROYECTO DE LEY

por el cual se modifica el Decreto 2331 de 16 de noviembre de 1998 dictado bajo la vigencia de la emergencia económica y social declarada por el Decreto 2330 de la misma fecha.

El Congreso de la República, en uso de sus atribuciones constitucionales y especialmente las que le confiere el inciso 6 del artículo 215 de la Constitución Nacional y el artículo 49 de la Ley 137 de 1994,

DECRETA:

Artículo único. El tributo del que trata el artículo 29 del Decreto 2331 emanado del Gobierno Nacional en uso de atribuciones conferidas por la declaratoria de emergencia social y económica del Decreto 2331 del 16 de noviembre de 1998, regirá temporalmente hasta el 31 de diciembre de 1999, salvo que los recaudos por el mismo concepto lleguen a la suma de 2 billones de pesos, caso en el cual cesará de inmediato en su aplicación.

(Firma ilegible).

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Miguel Pinedo Vidal.

Palabras del honorable Senador Miguel Pinedo Vidal.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Miguel Pinedo Vidal:

Gracias señor Presidente y honorables Senadores, es que voy a presentar una proposición, pienso que no va a generar discusión alguna, me voy a permitir leer y de paso entregarla a la Secretaría. La proposición dice así y la explicaré muy brevemente:

Señor Presidente, obviamente yo no puedo en estos momentos presentar una proposición de citación para que genere un debate, pero en su debida oportunidad así lo haré, e invito al señor Senador Amylkar Acosta para que cuando haya tiempo para ello y lugar, hagamos ese debate tan interesante para la Guajira y el departamento del Magdalena, en la Costa Caribe colombiana. De igual manera a todos los integrantes del parlamento guajiro, para que estemos con los ojos abiertos y los oídos atentos, para que no se vaya a dar lugar a una nueva desesperanza y frustración del pueblo guajiro.

Aquí se encuentra el señor Director Nacional de Planeación, yo quiero decirle que nosotros confiamos plenamente en la seriedad y responsabilidad del señor Presidente de la República, del señor Vicepresidente, del señor Ministro de

Agricultura y del señor doctor Jaime Ruiz, que esperamos y así lo estamos manifestando en la proposición, que no se frustren esas aspiraciones, entendemos las afugias económicas que tiene el Gobierno Nacional, entendemos de igual manera que el Contralor General de la República, envió un documento que pesa suficientemente para que la contratación no se dé en estos momentos, pero de igual manera exigimos con todo respeto que el Gobierno Nacional atienda esta solicitud que está haciendo no el Senador Amylkar Acosta, o el Senador Gabriel Acosta Bendeck o el Senador Antonio Guerra quienes me han acompañado en la firma de esta proposición y mucho menos Miguel Pinedo Vidal, es todo un reclamo de dos pueblos de la Costa Caribe colombiana, que saben que el Presidente de la República se comprometió con ellos y que conocen perfectamente cuál va a ser la redención de estos municipios olvidados de esa Costa Caribe colombiana. En otros sitios del país se encuentran más de dos, tres y cuatro Distritos de riesgo, en la Costa Caribe, en lo que tiene que ver con la Guajira colombiana no hay distrito de riesgo que permita resolver los problemas inmensos de un pueblo anhelado y necesitado, ésta, la del río Ranchería entraría a resolver esos

inmensos y gravísimos problemas que vive la región; por eso señor Senador Amylkar Acosta, yo sé que usted me va a acompañar en eso; le invito nuevamente para que hagamos en su oportunidad ese debate, pero tengo entendido que el Gobierno Nacional o quiero tener entendido que el Gobierno Nacional no va a dejar al pueblo guajiro y al pueblo atlánticense en la desesperanza, mil gracias señor Presidente.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición leída y, cerrada su discusión, ésta le imparte su aprobación.

Proposición número 179

El Senado de la República de Colombia, conmina de manera enérgica, pero respetuosa a los señores Ministros de Agricultura, doctor Carlos Murgas, al Director Nacional de Planeación, doctor Jaime Ruiz y al Gobierno Nacional en cabeza de su Presidente, para que dentro de la transparencia que requiere el proceso licitatorio de la Construcción de las Represas del río Ranchería en la Guajira y de Santo Tomás de Uvito en el Atlántico, se adelanten con la prontitud y agilidad que en términos de progreso y desarrollo necesitan urgentemente las dos territorialidades mencionadas.

El pueblo guajiro responde a una tradición pacifista, tolerante y bondadosa y, aspira que no se vea truncada, la esperanza que por más de 50 años, le ha animado en términos agropecuarios de salubridad y obviamente de desempleo, que a no dudarlo se resolverán en parte con la decisión política asumida por el Gobierno Nacional.

Del señor Presidente de la República, sabidos de su seriedad y responsabilidad, esperamos que cumpla con el compromiso, que de la mano del señor Vicepresidente doctor Gustavo Bell, hicieron en pleno corazón de la Guajira en el municipio de Fonseca.

Pensamos que aún tenemos tiempo para remediar una situación, que de no explicarse detalladamente, generaría gravísimos problemas en las comunidades guajira y atlánticense.

Miguel Pinedo Vidal, Amylkar Acosta Medina, Edgar José Perea Arias, Antonio Guerrero de la Espriella.

Santa Fe de Bogotá, D. C., 16 de diciembre de 1998.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Enrique Gómez Hurtado.

Palabras del honorable Senador Enrique Gómez Hurtado.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Enrique Gómez Hurtado:

Gracias señor Presidente, no se trataba de un punto de orden señor Presidente, sino que en momentos antes de que aprobará la proposición yo le pedí la palabra para hacer algunas aclaraciones. Se está planteando este tema del río Ranchería y del Distrito de Riego del Uvito, como si el Gobierno Nacional no quisiera atender los justos anhelos de la Guajira sobre el río Ranchería o no se quisiera establecer un distrito de riego en el caso del Uvito, eso no es así, ahí

hay una situación que es importante aclarar, lo que pasa es que en esos dos casos, yo he tenido alguna oportunidad de estudiar se presentaron unas situaciones altamente irregulares en los procedimientos para esos dos que no son negocios sino negociados, la aspiración del río Ranchería es una aspiración del pueblo guajiro desde hace muchísimos años, pero lo que se montó allí fue un aparato para sacarle el dinero al Estado y que fuera administrado por entidades, por individuos privados que no pondrían ni un solo peso y al final del cuento tendrían, entonces con ese tema ha habido una objeciones muy serias sobre los procedimientos y otras objeciones muy serias también sobre los plazos que se establecieron para presentar las propuestas tanto en Ranchería como en Uvito, esa es la razón, única razón por la cual se han aplazado esas operaciones, el Presidente se comprometió a llevar adelante esas tareas, porque se considera hasta donde yo entiendo, que es necesario repetir totalmente el procedimiento y se haga una adjudicación plenamente transparente, esas son las razones por las cuales, por eso no me parece un poco excesiva la palabra conmina, como si fuera el Gobierno el que está impidiendo que se adelanten esos proyectos cuando de los que se está tratando es de impedir que se lleven a cabo proyectos que han sido, que se consideran y lo considera la misma Contraloría General de la República, han sido adelantados por procedimientos que no son los propios, quería hacer esa aclaración señor Presidente.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Miguel Pinedo Vidal:

Muy brevemente, pero es que el señor Senador Enrique Gómez con mucho respeto le cuento que de pronto usted no escuchó muy bien los términos de la proposición, yo hice alusión precisamente porque pensé que esto no iba a generar discusión, no hablé en términos profundos de la carta o de las cartas que ha enviado el señor Contralor General de la República, pero sí hice alusión muy brevemente de que entendía las razones por las cuales se había aplazado por así decirlo la ejecución de la obra, a mí no me interesa en absoluto quién pueda ser el contratista o quién ejecute esa obra señor Senador, no tengo ningún interés distinto a que al pueblo guajiro como usted aquí lo ha dicho se le cumpla con un anhelo desde hace más de 50 años como quedó expresado en la proposición, hablé incluso de un debate, en ese debate señor Senador cuando sea la oportunidad podemos hablar y usted me da muchísima pena pero habló de negociados y yo sí no tengo absolutamente nada que ver y quiero que quede muy claro absolutamente nada que ver con ese proceso, además hablo de que el proceso licitatorio transparente que se debe hacer para el futuro de la Represa del Ranchería y de Santo Tomás del Uvito, muchas gracias señor presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Luis Guillermo Vélez Trujillo.

Palabras del honorable Senador Luis Guillermo Vélez Trujillo.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Luis Guillermo Vélez Trujillo:

Gracias señor Presidente, ustedes todos acababan de oír aquí un informe un poco farragoso y extenso, donde naturalmente se nota la presencia de varias manos como acontece naturalmente con estas comisiones, que entre ellas hay que conciliar y hay que dar paso pues a que las diversas expresiones se hagan presentes en el informe, por eso hay un exceso de información estadística, una repetición con respecto a estadísticas que ha presentado el Gobierno, que más o menos se podría decir se convalidan y unos párrafos que literalmente parecen escritos por Fogner o por García Márquez de esos que no tienen ni puntos ni comas, pero la verdad es que el informe en sustancia significa que el Congreso ejerce la función constitucional de calificar el análisis de las causas que el Gobierno tuvo para decretar la Emergencia Económica y la conveniencia y oportunidad de cada una de las medidas que se dictaron, en consecuencia esa es la parte sustantiva, sobre eso hubo un acuerdo, consta aquí en el farragoso informe y por lo tanto el aspecto que tiene que ver señor Ministro, señor Superintendente con el Congreso de la República queda pues plenamente surtido, hablo del Senado de la República, hay una gran confusión que de pronto el Ministro del Interior podría aclarar porque la Constitución habla del Congreso y aquí está trabajando el Senado. Entonces esa cosa jurídica se la dejamos al señor Ministro de Gobierno, del Interior, para que nos la explique porque es una duda que ha venido gravitando sobre el procedimiento mismo de este informe no sea que dejemos esto cojo, demos nosotros aquí un imprimátur en el Senado y por no estar en concordancia con la Cámara o por no tener una correcta interpretación, entonces podemos de pronto crearle una falla señor Ministro, Constitucional a este informe que como se sabe requiere la convalidación en estos aspectos del Congreso. Yo quiero dejarles eso pendiente porque naturalmente no soy quien para dilucidar ese tema y no tenemos autoridad jurídica para ello, de manera pues que ese tema queda...

... En cuanto a la emergencia misma, no hay duda que existían razones suficientes para decretar razones fuertes, se a vecinaba o se avecina, ojalá se empiece a conjurar ya con la medida una crisis sistémica que llaman de todo el sistema financiero, comercial, cooperativo y mutual; no hay ninguna duda, aquí se presentaron cifras verdaderamente calamitosas de. En el informe hablan de 9.7 o 10% de cartera vencida; pero yo me puse a hacer unos estudios y a sumar claro, incluyendo las calaveradas del Banco Central, Caja Agraria, Banco del Estado y naturalmente el sistema cooperativo que como ustedes saben colapsó, se llegaba a una cartera vencida de un 14 y hasta de un 16 y hay cifras que miradas claramente, son verdaderamente sorprendentes, eso quiebra cualquier país. El Asia, todo ese problema que hubo en el Asia se causó también por un colapso bancario, ahí se originó; ese fue el detonante y en ese colapso, y ese colapso se

dio porque la cartera llegó en esos países al 10% y pasó al 12%.

De manera que eso es claro y yo no voy a profundizar más sobre eso porque creo que los hechos son válidos, son reales, fueron sobreviniendo. Voy a hacer sí una pequeña mención a lo que considero que la emergencia no atendió y por lo tanto la considero insuficiente. La emergencia, el decreto de emergencia, dice: en sus motivaciones que la causa principal de la crisis económica, fue el manejo monetario del año en curso, con su influencia en las altísimas tasas de interés y todo lo que consecuencialmente se desprende allí. Eso lo dice en 3 ó 4 puntos de los considerandos, es reiterativo, es repetitivo, es claro pues que el sistema bancario estuvo amenazado de colapso y de contagio y de efecto dominó, porque había una mala situación económica producida principalmente, no únicamente, principalmente por el manejo monetario y de tasas de interés del año en curso. Son palabras textuales de la motivación a la emergencia. Entonces pregunta uno, si el Gobierno tenía tan claramente indentificada esa causa, que estaba precisamente generando la crisis sistémica que estamos ahora apresurados, ahora a conjurar; entonces ¿por qué no actuó sobre ella?, debería haber actuado sobre ella, el informe del gobierno dice que no trató temas estructurales, con lo cual más o menos trata de curarse en salud y en dar una especie de respuesta a este interrogante. Pero yo creo señor Ministro que eso es totalmente insuficiente; porque si nosotros dejamos permanecer las causas que ustedes identificaron, como las que llevaron al sistema a una crisis, pues entonces la crisis será recurrente, nos vamos a gastar los dos billones de pesos del impuesto dos por mil y volverá otra crisis sistémica, con características de contagio y de efecto dominó que habrá que conjurar, esa sí yo no sé con qué, porque a la gente se le está acabando la posibilidad de estas transfiriendo del sector privado al sector público. Este punto hay que tenerlo bien claro, porque la verdad es que aquí nos ha pasado algo curioso, aquí el Gobierno ha venido trabajando con juicio en arreglar el problema fiscal, y el Congreso igualmente, estamos dando prueba de ello con la reforma tributaria, y allí ha quedado pues saldado, gracias a la iniciativa muy eficaz del señor Ministro de Hacienda, ese problema que venía pendiente y que se había hecho la causa y motivo de todos los desastres económicos; entonces ahora a quién le vamos a echar la culpa, cuando el mismo Gobierno reconoce que las causas del problema de estrangulamiento económico están en el manejo monetario cambiario y crediticio, pero particularmente habla allí del monetario y de las tasas de interés naturalmente que implican el tema crediticio. Entonces hay que ir a ver ¿qué es lo que pasa?, es la entidad que maneja eso que es el Banco de la República, ¿es extraconstitucional?, yo pensaba que era autónoma e independiente y he tenido muchos reparos sobre eso y ustedes lo conocen, y no lo voy a repetir aquí, pero lo yo no sabía es que era extraconstitucional. Es un organismo al cual ni siquiera con la potestad legislativa que adquiere

el Gobierno, que es universal en materia económica por virtud de esta emergencia, puede entrar a ayudarle a manejar o a corregir su función en el manejo cambiario, monetario y crediticio. Eso queda pues señor Ministro, a mi juicio, como un gran vacío que ojalá sea cubierto y ojalá usted pueda tener un liderazgo que infortunadamente los ministros que lo antecedieron, no lo tuvieron y yo se los dije con esta misma claridad y franqueza, un liderazgo sobre la junta del Banco de la República, porque la verdad es que la economía colombiana está muy mal, está quebrada, los balances no dan utilidad, el estrangulamiento es fuerte, la emergencia se dedicó única y exclusivamente a solucionar el problema bancario, que admito que fue un gran propósito, pero totalmente insuficiente, porque si vamos a seguir así ni su paquete tributario señor ministro, le va a producir la plata que usted cree por motivos obvios de depresión y de deflación, ni Colombia va a poder dar el salto que queremos para reactivar la economía. De manera que yo quiero dejar eso muy pendiente y quisiera incluso, que hubiera aquí sí, una manera de instar con cierta coactividad a las entidades que manejan el crédito y las tasas de crédito concretamente para que se pongan a tono con lo que está pidiendo todo el país.

Yo le quiero contar señor ministro, yo sé que eso no lo hacen con consulta al Presidente de la junta, que fui a una de las empresitas que yo tengo y me encontré con un formulario del Banco de la República, mire usted cómo están de extraterrestres estos doctores, y el formulario decía ingenuamente: Banco de la República, tal, hacemos una encuesta para saber cómo van las cosas, cree usted, preguntan así tranquila y llana e ingenua y francamente, cree usted que las tasas de interés están altas, media o bajas?, ese informe pues está, eso fue, la semana pasada y lo vi y dije pero qué es esto, no el Banco de la República está cursando una encuesta, yo me imagino que con base en esa encuesta, habrá un tipo que por equivocación o por relleno pondrá baja, entonces hacen unos estimativos y dicen el 20%, el no sé qué, dicen que es baja, luego las tasas no están altas sino bajas y se van contra la evidencia de un hecho verdaderamente sorprendente, porque aquí estamos pagando 50, 55% de intereses, dónde está esa plata; cuando a uno le dicen, es que estamos pagado 55% de intereses y la banca está enriquecida, ok, pues quiere decir que le estamos pagando mucho a la banca, pero cuando a uno le dicen estamos pagando 55% de intereses y la banca está quebrada, entonces qué es lo que estamos pagando, entonces para dónde se va eso, quién se la gana, el Banco sale a responder automáticamente diciendo no, es que yo capto también muy caro bueno, pero entonces la pregunta para el señor que está depositando, por qué deposita tan caro, estamos pagando, ahí hay una ineficiencia, ahí hay una cosa curiosa que deberían desde luego explicar los señores Miembros del Banco de la República, por esa razón yo quiero adicionar y esto lo consulté con los miembros del Banco de la República, está página, para que quede en el informe señor Secretario, "la emergencia fue decretada sobre

una motivación real, basada en hechos sobrevinientes causados principalmente por el deficiente manejo crediticio, monetario y cambiario del Banco de la República en el año en curso, que pusieron en inminente peligro el sistema bancario", eso hay que decirlo claro y eso es tomado de la motivación, no es comprensible, "y a sabiendas de que el Gobierno Nacional mediante el expediente de la emergencia económica adquiere facultades para producir decretos con fuerza de ley, o sea aquellas que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter general, se hayan limitado a buscar la financiación del Fogafin para atenuar la consecuencia del mal manejo monetario, cambiario y crediticio"; en este punto vale resaltar las declaraciones del Viceministro Sergio Clavijo, en el sentido de que sin reducción de tasa de interés, la emergencia económica no funciona, "La República", miércoles 9 de diciembre; pese a que el Gobierno hace reconocimiento expreso de que la causa de la crisis estaba fundamentalmente en la restricción monetaria y en las altas tasas de interés, nada hizo para corregir estos desaciertos y por lo tanto se puede afirmar que la crisis, aunque atenuada por la financiación forzosa conseguida por los decretos de emergencia puede ser recurrente, si no se remueven las verdaderas causas declaradas por el mismo Gobierno del estrangulamiento económico, que tiene que ver directamente con la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia que en Colombia es autónomamente la Junta del Banco de la República, en donde se han presentado toda clase de desaciertos, como lo mostró el informe de mayorías de la Comisión Accidental de Seguimiento del Banco de la República. Y para terminar anoto dos cosas, las medidas de alivios a los deudores de upac, están muy bien intencionadas, fueron un paso importante pero son altamente insuficientes señor Ministro, sé que se ofrecen dificultades técnicas para avanzar un poco más, pero a mí me parece que es bastante tímido solucionar el problema de aquellas personas que tengan tres meses de atraso, cuando la mayoría de los que están estrangulados con este crédito están ya en los juzgados; y con respecto a la cuantía del impuesto, quiero decirles que en uso de las atribuciones que me da la Constitución por razón de la emergencia económica, vamos a dejar radicado un proyecto de ley en virtud del cual apenas se cumplan los dos billones, apenas se recauden los dos billones que necesita el Gobierno; cesa la vigencia del decreto, eso lo consideramos importante, lo hemos conversado con miembros de la Comisión y ese proyectico es supremamente sencillo y dice: "Proyecto de ley, por el cual se modifica el Decreto 2331 del 16 de noviembre de 1998 dictado bajo la vigencia de la emergencia económica y social declarada por el Decreto 2330 de la misma fecha, el Congreso de la República en uso de las atribuciones constitucionales y especialmente las que le confiere el inciso sexto del artículo 215 de la Constitución Nacional y el artículo 49 de la Ley 137 de 1994 decreta: Artículo único, el tributo de que trata el artículo 29 del Decreto 2331 emanado del Gobierno

Nacional en uso de las atribuciones conferidas por la declaratoria de emergencia social y económica del Decreto 2331 del 16 de noviembre de 1998, regirá temporalmente hasta el 31 de diciembre de 1999, salvo que los recaudos por el mismo concepto lleguen a la suma de dos billones de pesos, caso en el cual cesará de inmediato en su aplicación”, es una cosa clara, creo que estaba acordada, la gente tiene la impresión de que es correcto, en razón de que no ha sido fácil estimar cuál va a ser el monto real de esto. En cuanto al aspecto constitucional del decreto 2 por mil hay muchas dudas, muchísimas porque se ha definido inclusive como impuesto, la diferencia entre impuesto y contribución es bastante clara, la doctrina, las mismas disposiciones legales dan idea de que se puede tratar de un impuesto y no de una contribución y mucho menos contribución parafiscal, lo cual pondría en peligro ante la Corte Suprema de Justicia la constitucionalidad del decreto, no de la emergencia en general sino de ese decreto en concreto o de ese impuesto que es sustantivo, desde luego a todas las materias que presentaron, pero eso se lo vamos a dejar a la Corte Suprema que es la que tiene el control de los asuntos de exequibilidad e inexecuibilidad, yo creo y tengo que decirlo, es mi deber, que el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia Bancaria han trabajado con tesón, con acierto, han hecho una cosa que sí yo considero insuficiente en algunos aspectos como queda dicho, es importante para el país y más aun yo creo que es una buena lección señor Ministro, para ver cómo los problemas sí se pueden prevenir y no esperar que se produzcan para venir a conjurar ese tipo de catástrofes, ese aspecto es importante de destacarlo porque esta cosa tenemos que hacerla desde luego con una gran y absoluta imparcialidad. Gracias señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Amylkar David Acosta Medina.

Palabras del honorable Senador Amylkar David Acosta Medina.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Amylkar David Acosta Medina.

Señor Presidente, desafortunadamente aquí tenemos, seguimos teniendo muchas limitaciones, para que nosotros podamos ilustrar nuestras exposiciones. Yo voy a hacer de manera concisa una exposición, donde yo voy a resumir mis puntos de vista sobre la declaratoria de la emergencia y las medidas que se tomaron al amparo de la Emergencia Económica.

En primer lugar yo quiero hacer alusión al informe que el señor Ministro de Hacienda presentó al Congreso, en él se dice en uno de sus apartes que por las circunstancias sobrevinientes y ante el agotamiento de las medidas ordinarias para evitar la crisis, fue preciso establecer mecanismos extraordinarios que permitieran aliviar la situación de los ahorradores de las Cooperativas intervenidas por el Gobierno y de los deudores de créditos hipotecarios, así como preservar la liquidez y la solvencia del sistema; pero más adelante en el mismo informe dice:

ahora bien, por qué no recurrir a los mecanismos ordinarios para evitar la crisis y presentar al Congreso de la República, proyectos de ley, mediante los cuales se incluyan en la legislación ordinaria disposiciones que eviten una posible crisis financiera en el país, en qué quedamos, o se agotaron como se dice en el primer párrafo, las medidas ordinarias o como lo advierte más adelante en el mismo informe habla de que el Gobierno optó por no apelar al camino de los mecanismos ordinarios.

Ahora bien, el señor Presidente de la República en una alocución Presidencial, manifestó lo que ustedes de pronto alcanzan adivinar aquí, yo creo que mejor se los leo yo porque ahí no se ve nada, aquí leen ustedes que lo que queremos es proteger a los ahorradores en especial en especial los más pobres, no estamos protegiendo a los banqueros, nosotros vamos a demostrar que sí, éstos deberán invertir, si es del caso los dineros necesarios para capitalizar sus bancos, vamos a demostrar que las medidas que se tomaron se prevé que parte de los recursos que va a recaudar Fogafin, tienen como destino final la capitalización de los bancos, o para realizar sus provisiones necesarias y no será con recursos del Estado, claro que no tendrán que hacer provisiones porque en la medida en que se le va a comprar la cartera, la cartera vencida a instituciones financieras, entonces las entidades financieras ya no van a tener necesidad de hacer la provisión a que las obliga la Superintendencia Bancaria, y luego dice la liquidez que hemos venido dando a la economía, el ajuste del precio del dólar, la plata que trajimos de Washington, no está bien que al país se le digan cosas que no sean ciertas, una cosa muy distinta señor Ministro es que en hora buena la gestión que realizó el señor Presidente de la República, para la consecución de los recursos para financiar el presupuesto, obtuvo el beneplácito, el visto bueno de la administración Clinton y de los organismos multilaterales de crédito, pero eso es muy distinto a decir que ya se trajeron esos recursos al país, usted bien sabe, como lo sabe todo aquel que conoce de la tramitación de los créditos internacionales que entre el momento de la aprobación de un crédito y el momento en que el crédito realmente es desembolsado, no demora menos de 18 meses.

Luego dice: “Y la Emergencia Económica tiene como meta principal dar las condiciones para bajar las tasas de interés y así generar más empleo”, yo creo que lo menos que se hizo con la Emergencia Económica fue justamente poner correctivos a la causal que se invoca para decretar la emergencia que son las usuarias tasas de interés que estamos padeciendo los colombianos, y es que además se está controlando el costo de la vida, este es otro sofisma también, este es otro sofisma porque para nadie es un secreto que el costo de vida en este país no ha estado bajando como resultado del éxito de las medidas, de las políticas del Gobierno, sino que la situación real del país es que no hay quien compre porque se ha perdido capacidad adquisitiva, todos los almacenes del país están en gangas, en realizaciones, todo está en venta y no hay nadie que compre, y

es apenas lógico que en esas circunstancias los precios tienen que bajar, es algo muy parecido a un titular de prensa que publicó recientemente un periódico: “tendremos autosuficiencia petrolera hasta el 2006, yo que hasta donde tengo conocimiento solamente tenemos reserva hasta el 2004, abrí el periódico para ver si era que habíamos encontrado otro Caño Limón o habíamos encontrado de pronto otro Cusiana y qué era lo que había detrás de la noticia, una noticia que no es para alegrarnos sino una noticia para preocuparnos, y es que la razón por la cual vamos a tener autosuficiencia no hasta el 2004 sino hasta el 2006 es porque la recesión de la economía ha determinado que el consumo de combustibles en 1998 va a ser prácticamente el mismo, apenas 800 barriles más 800 barriles más que el año pasado, cuando se preveía que este año iba a crecer la demanda de combustible en el 5%, pero es por causa de la recesión, entonces como hay recesión, se consume menos combustible, en el transporte, se consume menos combustible, en la producción y por esa razón las mismas reservas que no han cambiando nos van a durar más, y si el año entrante, que Dios no lo quiera, el país entra en recesión económica, seguramente que vamos a tener autosuficiencia petrolera, no solamente hasta el 2006 sino de pronto hasta el 2010. Y por último, vamos a estar muy cerca de cumplir la meta que nos habíamos fijado, se refiere a la inflación, en los últimos tres meses, de mi administración el costo de vida no ha subido 0% en agosto, 0.3% en septiembre y 0.4 en octubre y de pronto este mes de diciembre ni crezcan los precios tampoco, porque es que no hay plata, esa es la gran realidad de la inflación en el país.

Ahora bien, se hace alusión al impacto que la crisis asiática ha tenido sobre el país, nadie puede negarlo, estamos en una economía globalizada y no podíamos nosotros de ninguna manera sustraernos de ello, pero lógicamente nos encontró mal parados en el momento en que esa crisis nos impacta. Yo quería hacer mención inicialmente en el debate a las razones que aduce el Gobierno, porque se tiene que ceñir al artículo 215 de la Constitución que establece que solamente si hay causas sobrevinientes se podría decretar la Emergencia Económica, en mi concepto, en mi modesto concepto sobreviniente quiere decir súbito, quiere decir de repente, quiere decir intempestivo, quiere decir imprevisto, casi se refiere a un hecho fortuito, yo pregunto si en las razones invocadas por el Gobierno hay algo de súbito, algo de repente, algo fortuito, algo imprevisto, yo creo que no, en el concepto incluso que emiten los Directores del Banco de la República, el doctor Antonio Hernández habla de un deterioro continuo y progresivo del sistema financiero, en el caso de Leonardo Villan, dice en este caso los problemas no fueron intempestivos sino que se generaron entre 1993 y 1994 y que se agravaron posteriormente, Roberto Junguito dicen fue en este lapso de junio a septiembre cuando comenzó a detonar la crisis financiera, el Contralor General de la República dice: no son situaciones sobrevinientes, sino un cúmulo de eventos que

se veía venir a causa de la política monetaria y la difícil situación económica internacional.

Y lo otro es que a uno le llama la atención que se decreta la Emergencia Económica cuando ya estamos saliendo de la crisis, de la crisis que impactó la economía de América Latina, en momentos en que el Congreso de los Estados Unidos autoriza aportarle 17 mil millones de dólares al Fondo Monetario Internacional y el Grupo de los Ocho determina aportarle 80 mil millones de dólares, el Fondo Monetario Internacional le da vía libre, a aportarle a Brasil 42 mil millones de dólares, para que tuvieran ese respaldo para sortear la crisis y evitar que por la vía de Brasil se pudiera dar en América Latina el llamado efecto dominó, toda vez que la economía de Brasil, la más grande de América Latina, es la octava economía en el mundo y como decía alguna vez el Ministro de Hacienda de Argentina, refiriéndose al efecto dominó, decía él que la economía de Brasil y la economía Argentina se parecían a dos borrachos abrazados, que en el momento en que el uno cayera, se llevaba al otro; pues así están las distintas economías de América Latina, entonces me parece a mí que aquí hemos reaccionado señor Ministro con alguna tardanza frente a los hechos repito que se invocan.

Se dice por parte de la Superintendencia Bancaria, que a juicio de las entidades calificadoras de riesgo, están muy preocupadas porque la situación de nuestro país en los años venideros, por la posible escasez de recursos externos y dice algo más: En opinión de la Superintendencia los efectos de la globalización en nuestro país se reflejaron en la reducción de los ingresos netos de capital extranjero y en la liquidación de fondos del capital foráneo. Pero cuando vamos a verificar esa cifra señora Superintendente nos quedamos perplejos, porque no vemos la tal fuga; yo pregunto si puede hablarse de fuga masiva, que se hayan corrido los fondos de inversión extranjera en Colombia con estos datos que les voy a dar; en el mes de octubre de 1998, las inversiones de los fondos disminuyeron en 37.5 millones de dólares, en acciones y 19.6 millones de dólares en títulos de renta fija, es decir, oiga bien, 253 fondos de inversión extranjera autorizados para manejar transacciones aquí en Colombia, tanto en la Bolsa como por fuera de ella, disminuyeron las 253, disminuyó la inversión en Colombia en 57 millones de dólares, cerrando el mes de octubre, óigase bien, como una inversión de esos fondos de 828.8 billones de dólares; 57 millones de dólares no le hacen ni cosquillas a 828.8 billones de dólares que a octubre 30 tenían los 253 fondos de inversión extranjera en el país.

Ahora bien, refirámonos entonces a la declaratoria de la emergencia, cuando el Gobierno anunció la Emergencia Económica, todos pensamos que al decretarse la emergencia el Gobierno Nacional iba a tomar las medidas que el país esperaba, ¿cuáles medidas esperaba el país?, unas medidas de choque contra el desempleo, unas medidas que pusieran en cintura a las tasas de interés que han subido de una manera galo-

pante en el país; no, se toman las medidas que me parecen a mí inapropiadas en el momento inapropiado, se sacan 3 decretos, o mejor, sí 3, 4 decretos, uno el que decreta al emergencia y 3 decretos más, de esos 3 decretos hay uno que es muy publicitado, el que decretó el 2 o/oo; y dos que no han sido tan publicitados que es en el cual se hacen adiciones presupuestales para el presupuesto del 98 y al presupuesto del 99; y vamos a ver para qué se hicieron esas adiciones presupuestales. El Gobierno aduce para tomar estas decisiones la situación del sector financiero, vamos a mostrar esa situación.

Aquí podemos observar de cómo ha crecido ostensiblemente, este es un consolidado que incluye a los bancos, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda y compañías de financiamiento comercial; ahí observan ustedes es la línea roja, está indicando el comportamiento de la cartera vencida y la línea oscura es la cartera bruta, eso lo que nos está indicando es el deterioro de la cartera del sector financiero. Este otro cuadro nos muestra a nosotros cómo se ha venido comportando la dación en pago que han tenido que hacer los deudores de los bancos y de cómo los bancos y corporaciones se han ido llenando, se han ido atiborrando de cantidades de bienes improductivos para las entidades financieras, porque la gente no puede pagar; aquí tenemos el comportamiento de las utilidades en los bancos, de cómo el año anterior se tuvieron utilidades por parte de los bancos y corporaciones y a partir de mediados de este año, empieza a darse pérdidas.

El año pasado el sector financiero registró utilidades que sobrepasaron los 600.000 millones de pesos, en este momento casi esa misma suma, a esa misma suma ascienden las pérdidas acumuladas del sector financiero este año. Ahí vemos de qué manera se ha deteriorado en las corporaciones de ahorro y vivienda su cartera; que llega ya a límites del 11.9, eso muestra el claro deterioro del sector financiero, eso es indudable, y voy a meter aquí una cuñita de la Caja Agraria, parte de los morosos de la Caja Agraria están en Bogotá, son los que celebran el día del campesino en el Jocky Club.

Pues bien, se decide entonces por parte del Gobierno decretar el 2 o/oo, a propósito debo destacar de qué modo el Consejo de Ministros se reúne extraordinariamente, toman la decisión de decretar el 2 o/oo, el señor Presidente de la República graba su mensaje para transmitirle al país esa decisión y en el intervalo entre la decisión tomada y la transmisión de la alocución Presidencial, se había tomado inicialmente, perdón la decisión de establecer el 2.5 o/oo y en el intervalo entre la decisión tomada y la transmisión de la alocución Presidencial, se consideró que era excesivo y se dejó en 2 o/oo, esa fue la razón por la cual le borraron en la cinta al Presidente y por eso ningún colombiano escuchó qué cifra era la que se multiplicaba por mil; para efectos del impuesto establecido; y digo impuesto porque realmente la contribución parafiscal como se le ha definido es un disfraz; porque usted señor Ministro que es un hacendista

que yo respecto y admiro, que conoce el tema, sabe que una de las características fundamentales para determinar un impuesto es la universalidad del mismo y este es el caso, una contribución parafiscal solamente la deben pagar aquellos que van a beneficiarse de lo que se recaude por ese concepto y no es el caso; pero bien, se tomó entonces la determinación del 2 o/oo y se tomó además la determinación, repito, de proceder a hacer las adiciones presupuestales, ¿qué sucedió?, lo sucedido señor Ministro es que contrariamente a lo que se le ha dicho al país, esos recursos del 2 o/oo, no es cierto que sea para aliviar a los deudores en Upac y para aliviar de alguna manera la situación de los ahorradores en el sistema cooperativo.

En el caso de las cooperativas, yo digo que a los deudores en Upac se les recetó una aspirina y a los ahorradores en las cooperativas les recetaron una aspirineta, cuál es la aspirineta para los ahorradores en el sector cooperativo, decirles que aquellos ahorradores que no ganen más de dos salarios mínimos, se les restituirá con cargo a estos recursos que se recauden a través del Fogafín, 500.000 pesitos de sus propios ahorros, cuánto suma eso, 200.000 millones de pesos, pero honorables Senadores, esos 200.000 millones de pesos no van a salir del 2 o/oo, van a salir del Presupuesto General de la Nación y para eso fue que se adicionó el presupuesto, ¿cuánto se va a recibir por concepto de recaudo del 2 o/oo?, todavía el propio Gobierno no se ha podido poner de acuerdo cuánto va a recibir, porque cuando se le anunció la medida al país, se dijo que 2.5, posteriormente el Senador Luis Guillermo Vélez planteó que iba a hacer una propuesta en el sentido de que cuando se llegará a 2.5 billones recaudados, cesará el cobro del 2 o/oo, ¿qué le respondió el Viceministro Técnico de Hacienda en el Congreso Cafetero?, que el Gobierno acogía esa propuesta, y mal podía acogerla si el Gobierno no considerara que se iba a llegar a ese límite, la respuesta hubiera sido otra, Senador Luis Guillermo Vélez su propuesta sobra porque es que ni siquiera vamos a llegar a 2 billones, pero la respuesta que a usted le dieron, fue que cuando llegara a 2.5 se dejaba de recaudar y antier el señor Ministro nos anunció que ya ni siquiera son dos billones, sino 1.9 billones de pesos lo que se va a recaudar, pero ayer mismo en el seno del Consejo Nacional de Salarios, la Asociación Bancaria volvió a repetir que lo que se va a recaudar realmente son 3.4 billones de pesos; y al fin y al cabo los que están recaudando el 2 o/oo no es el Gobierno, no es la DIAN, sino los bancos, y a mí han llegado incluso a decir que pueden ser 8 billones de pesos, luego no hay una cifra creíble que pueda uno decir esta es la cifra; pero entonces en qué se va a invertir realmente, asumamos que son 2.5; en qué se van a invertir esos recursos, los recursos de 2.5 billones, se van a invertir en el alivio a los deudores en Upac, pero honorables Senadores únicamente el 2.5% de los deudores en Upac van a recibir esta aspirina y a cuánto va a ascender lo que ellos van a recibir como alivio, 200 mil millones de pesos, qué a va a ocurrir con el 2.3 billones remanentes; para dónde van, pues

sencillamente honorables Senadores van precisamente a favorecer al sector financiero.

El señor Ministro nos dijo ayer una cosa cierta, que no es verdad que con el 2% se vaya a financiar el presupuesto, eso es absolutamente cierto señor Ministro, pero además de ser cierto no solamente no van a entrar recursos del 2% al Presupuesto Nacional, sino que ya acabó de decir recursos del Presupuesto Nacional van a contribuir al mismo objeto del 2%. Dijo usted otra cosa que también tiene usted razón es que los recursos del 2%, van a quedarse reciclando allí en el circuito del sector financiero, van a quedarse en el sector privado, pues ese circuito se cierra una vez que los que nos somos accionistas de los bancos y de las corporaciones hemos recibido la vacuna del 2%, ya ese circuito queda circunscrito a quienes son los accionistas de esas corporaciones y de esos bancos.

Señor Presidente, entonces vamos a demostrar lo que estoy diciendo, cuál es el destino de esos dos puntos, 3 billones remantes: primero tiene como destinación además de los 200 mil que descontamos son para el alivio entre comillas de los deudores, esos otros, 2,3 van dirigidos primero, ya lo dije, ahí habrá recursos para que los bancos se puedan capitalizar, desde luego no es un dinero que se le da gratis pero está previsto en las normas que se expidieron en el amparo de la emergencia económica, que ahí tienen recursos las corporaciones y los bancos para capitalizarse; y en segundo lugar para que, óigase bien, todos esos bien en evasión de pagos que mostré ahora en esa curva que parece el cerro de Monserrate, todos esos bienes con que están encartados los bancos, porque ya dije hace un momento que nadie compra, todo el mundo quiere vender, y además este es un mal momento para vender, porque la propiedad raíz se ha desplomado, entonces los bancos están encartados porque son bienes improductivos, además los bancos no tienen negocio de concesionarios para vender vehículos, no tienen firmas de finca raíz para vender los inmuebles que tienen, entonces con los recursos que recaudará el Fogafin del 2%, autorizan los decretos que se puedan conformar sociedades de inversión que tendrán por finalidad comprarle a los bancos y a las corporaciones esos bienes en dación de pagos que sobrepasan la suma de 1.9 billones de pesos, pero no lo van a comprar con recursos de esas sociedades que se constituyan, se van a comprar con recursos recaudados a través del 2%, y desde luego que les van a dar unos plazos suficientemente amplios a esas sociedades, aproximadamente 8 años, y con un período muerto donde no tendrán que abonar a capital ni a intereses, que le va a permitir a esta sociedad hacer un negocio redondo porque comprarán en época de vacas flacas y esperarán la época de vacas gordas, para entonces vender esos activos y allí van a sacar unas pingües utilidades a expensas de todos los colombianos, y de paso las corporaciones financieras sanean sus estados financieros, se desengüesán de esa cantidad de activos que hoy tienen, y lógicamente, al realizar esos activos adquiere mayor liquidez el sector financiero, le da mayor capacidad de

crédito y ese es el negocio de las corporaciones financieras y de los bancos; pregunto yo, ¿eso no es un beneficio para las corporaciones financieras y para los bancos?, y cuál es el beneficio entonces que se le va a dar a los que deben en las UPAC, ya hablé de las limitantes impuestas que restringen, que no todo el mundo puede acceder a esos recursos, porque solamente aquellos que tengan 3 cuotas vencidas son los que pueden acceder y que además el saldo de su deuda no sobrepase los 5.000 Upac, pero no puedo dejar de señalar también que con esta decisión se está premiando la ineficiencia, en el Japón sucedió algo parecido a lo que estaba a punto de suceder aquí, y en el Japón los que no se ahorcaron, los gerentes de bancos que no se ahorcaron señor Ministro y señora Superintendente Bancaria, los que no se ahorcaron están en la cárcel.

Entonces aquí realmente estamos es premiando a los culpables, apoyar a los ineficientes y castigar a los inocentes. Por esta razón es que se habla de la privatización de las utilidades y de la socialización de las pérdidas, decía entonces que cuál es el beneficio, el alivio para los deudores, el alivio para los deudores honorables Senadores, consiste en que el que quien está caído en los 3 meses, le prestan el valor de las 3 cuotas vencidas, para que se ponga al día con la Corporación, y entonces se le abre otra columna en la misma corporación, en donde el señor que tenía una deuda con la corporación ahora queda con dos deudas: Una en Upac y otra con IPC más tres puntos a diez años, como quien dice al que no quiere caldo se le dan dos tasas, pero sigue con la deuda, y las mismas razones que tendría para estar caído en 3 cuotas, para poder acceder a este beneficio, serán las mismas razones para que dentro de 3 ó 6 meses incurra nuevamente en causal de mora, porque no es que la gente de la noche a la mañana se volvió mala paga, sino que hay unas razones macroeconómicas que han incidido en que la gente esté en incapacidad de honrar sus compromisos, pues bien, de esta manera los bancos recuperan su cartera con cargo a los recursos del 2% que recauda Fogafin, al recuperar su cartera desde luego, ya las corporaciones no tendrán que hacer la provisión a que obliga la Superintendencia Bancaria y eso, igual que la venta de los activos improductivos, también le da liquidez a los bancos y a las corporaciones para que tengan mayor capacidad de crédito, que es el negocio de las corporaciones y de los bancos; ah pero hay otro alivio importante a los deudores, y es que aquellos deudores que estén al día, pero que el último año se les haya crecido el saldo de su deuda en más del 20%, también podrán acceder a préstamo por la diferencia de ese 20% y les dan un préstamo también a 10 años en la corporación; ah, pero hay otro alivio más interesante, el otro alivio interesante es que hay muchos casos, honorables Senadores, en los que el valor del inmueble llámese apartamento, o casa vale menos del saldo de la deuda en el banco o la corporación, en esas circunstancias el apartamento o la casa deja de ser garantía para el banco o la corporación, entonces aquí le dan facilidad entre comillas, para que el señor pueda dar su casa o

apartamento en parte de pago y el remanente que quede debiendo entonces le prestan el valor, el saldo que le queda debiendo a la corporación, para que se ponga al día con la corporación y la corporación recupere 100% la deuda, y el señor queda engrampado sin casa y con la deuda a 10 años,

Honorables Senadores, peor que no tener casa es haberla tenido y perderla, ese es el drama social de más de 150.000 colombianos que ya han perdido su casa, para muchas familias su única heredad, y cuántas desintegraciones de hogar no han contribuido estas circunstancias, eso es precisamente por cuenta del monstruo del Upac. Apreciados amigos, es que qué ha pasado con el Upac, fíjense ustedes, este es el retrato hablado del drama de tantos colombianos, miren ustedes, en el año 72 cuando se creó el Upac hasta 1978 lo máximo que tenía que pagar un usuario del Upac por un préstamo era 3 ó 4 veces el valor del préstamo inicial, en 1979 al 86, ya el promedio de lo que había que pagar era 5.5 ó 6 veces el crédito, para 1989; 8 veces, para 1994 ya entró a regir las normas de la administración Gaviria desregulación del sector financiero, entonces dejaron a que los deudores pudieran pactar con las corporaciones la tasa de intermediación y esto se disparó honorables Senadores al 10, 12 y hasta 14 veces el valor del crédito inicial, y actualmente saben ustedes, esto ya es el colmo, en cuánto estamos entre 15 y 20 veces el crédito inicial es lo que tiene que pagar el usuario, el deudor del Upac, y esto por qué pasó, por una decisión que tomó el Banco de la República, en junio 30 del 95, que fue vincular el costo del Upac al DTF, o sea a la tasa de captación de las corporaciones y de los bancos, la corrección monetaria que era anteriormete del 34% aproximadamente pasó al 74% de la DTF, y lógicamente en la medida en que se ha ido disparando la DTF, en esa misma medida se han ido impactando las tarifas que deben pagar.

Vean cómo ha evolucionado la DTF, primer trimestre del 97, 25.8, cuarto trimestre 24%, noviembre 13, óigase bien, noviembre 13 del 98, 37.2%; y si ustedes ven los periódicos en primera página están ofreciendo en este momento 34.7 DTF, y el 74% de esa tasa, es la que se le carga como corrección monetaria a los deudores en Upac; por eso se presentan situaciones como estas, ven ustedes de qué manera crece la deuda y de qué manera crece el valor del bien, como ven ustedes hay un desfase entre el crecimiento galopante de la deuda y el crecimiento modesto del valor del bien adquirido. Ahí encuentran ustedes que mientras la cuota mensual, vea cómo crece, los ingresos mensuales están muy por debajo de la cuota; un estudio muy serio sobre este particular, nos dice a nosotros que actualmente en promedio, la cuota que están pagando los usuarios del Upac representa el 70% del sueldo y de los salarios que por lo demás han perdido su poder adquisitivo, hay un estudio reciente, que está en Planeación Nacional que demuestra que en la última década el salario mínimo que tanto se discutía y se regateaba ayer, ha perdido el 7% en los últimos 10 años de su poder adquisitivo.

Por eso el sistema Upac es un sistema donde se entra, y no se sale vivo de ahí, y mientras tanto cuál es la contrapartida de esto que estamos señalando aquí, la contrapartida que tenemos es que un sector financiero que ha venido disparando las tasas de interés. Ahí tienen ustedes las tasas de captación, las tasas de colocación, que definitivamente son usurarias; pero quiero mostrarles que además de las tasas de interés, esas altas tasas de interés lo que reflejan es que tenemos unos niveles de tasa de intermediación excesivas en el país.

Observan ustedes cómo la tasa de intermediación en Colombia oscila entre 8.8 y 10.8 cuando los márgenes en otros países del Mundo oscila alrededor del 5%, hay la anécdota de lo que pasó con el Banco Español que compró el Banco Ganadero, y quiso venir aquí a imponer los márgenes de intermediación a que estaban acostumbrados y le hicieron el corralito, los bancos que han venido funcionando aquí, que ellos no podían venir aquí a dañarles el negocio y terminaron también acoplándose a esas excesivas márgenes de intermediación que no muestran sino ineficiencia en los bancos. Pero miren esto, porque no solamente los deudores en Upac han sido las víctimas, también están siendo víctimas los industriales de este país, por eso uno no entiende cómo el Presidente de la Andi que debe representar precisamente los intereses de quienes están agremiados en ella, defiende semejante exabrupto; observen ustedes de cómo las utilidades operacionales crecieron en los primeros 9 meses de este año el 49% con respecto igual período del año pasado, las operacionales y qué pasó con las utilidades netas, véanlo, las utilidades netas bajaron en el 58% ¿por cuenta de qué?, por cuenta de los costos financieros en que les ha tocado incurrir.

Y lo único que se le corre al Banco de la República es decir, que van a bajar las tasas de interés ofreciendo mayor liquidez. Aquí vemos cómo, miren ustedes, en su momento bajó la base monetaria, la restricción que establecieron para defender la banda cambiaria, que se ha convertido en una obsesión para el Banco de la República, dispararon las tasas de interés. Yo quiero que ustedes miren este cuadro, de cómo para nada afecta o ha afectado a la inflación el que haya más o menos dinero; esto corrobora lo que señalábamos hace un momento, que la causa de que la inflación haya bajado es el hambre que están padeciendo los colombianos que no tienen con qué comprar y no por el eficiente manejo de la masa monetaria por parte del Banco de la República.

Y una última observación, se ha dicho que estas eran las medidas que el país requería, estas tasas eran las medidas que el país estaba esperando. Sin embargo nos encontramos con que estas medidas, lejos de contribuir a la reactivación de la economía que es de lo que estamos urgidos, ha contribuido más bien a acentuar la tendencia recesionista en el país, y está además va a afectar a muchos que creían que no les iba a afectar todas las transferencias que debía hacerle el Gobierno a las entidades territoriales, van a estar

afectadas por el 2%, el presupuesto de las entidades territoriales, claro que también va a estar afectado por esa tarifa del 2%; pero quiero destacar de cómo hay unos grandes beneficiarios de esto, oigan estos datos honorables Senadores, quiénes son los beneficiarios de esas altísimas tasas de interés, voy a permitirle leer muy brevemente esto, en los primeros nueve meses de este año, las entidades de crédito, oíganse bien, pagaron a sus depositantes, a los tenedores de sus bonos y a sus prestamistas, principalmente el Banco de la República, 8.6 billones de pesos, fue lo que les pagaron a los prestamistas; por su parte el Gobierno Nacional pagó intereses sobre su deuda interna por orden de 2.5 billones, y en total los depositantes y tenedores de papeles en renta fija recibieron entre enero y septiembre de este año, oiga la cifra, 11.1 billones de pesos como intereses y oigan esta cifra, 48% más que en igual período del año pasado, ese dinero de dónde salió, del bolsillo de los prestatarios del sector financiero, de los contribuyentes y paradójicamente también de los propios bancos, a quienes no les alcanzó para cubrir todos sus gastos, de los 11.1 billones, oíganse bien mencionados, un poco menos de 1.8 billones, se pagaron como intereses y corrección monetaria sobre las cuentas de ahorro, las cuentecitas; y más del 70% de estas cuentecitas de ahorro tiene saldos inferiores a un millón, pero miren lo otro, la mayor parte de los pagos de intereses sobre títulos de renta fija correspondió a los efectuados sobre los CDT, los bonos y los títulos de deuda pública, y quiénes tenían esos bonos y títulos de deuda pública, la distribución de los CDT a septiembre de este año, basta con señalar dos extremos, el 74.2% de las cuentas aportaban apenas el 4.6% del saldo total de los depósitos, mientras el 2%, oíganse bien de las cuentas, tenían el 69.1 del saldo total, puesto que los intereses sobre el CDT suelen ser mayores para grandes que para pequeños depósitos, es de presumir que los ingresos por intereses tuvieron todavía más concentrados que los depósitos, lo mismo se aplica a los beneficiarios de los intereses sobre la deuda pública, cuyos costos todos los colombianos pagamos, cómo será este negocio de bueno que hasta el Banco de la República tuvo utilidades este año, como lo ha dicho y reiterado aquí nuestro colega Camilo Sánchez, del orden de 900.000 millones de pesos, también participó de esta feria por cuenta de todos los colombianos, yo quisiera para darle la interpelación, porque yo sé que aquí en este país estamos acostumbrados a estigmatizar las cosas; se me podrá decir, yo sabía que de pronto me podían decir que esto es populismo, que es para endulzarle el oído a los deudores en Upac que tienen aquí en el cuello una rueda de molino que los va a llevar al suicidio y yo busqué en un diccionario que se llama de Hernando Reyes Duarte, un diccionario del arribista eficaz, busqué el significado de la palabra populista y dice populista: político del estrato 5 ó 6 que se especializa en engatusar a la gente de los estratos 1, 2 y 3, ofreciéndoles el poder popular con promesas que saben a bagazo de caña, con la venia del señor Presidente una interpelación.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Gabriel Zapata Correa.

Palabras del honorable Senador Gabriel Zapata Correa.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Gabriel Zapata Correa:

Quien presenta el informe de conciliación rendido por las Comisiones Accidentales designadas por los Presidentes de ambas Corporaciones, con el fin de resolver las discrepancias surgidas en la aprobación del articulado del Proyecto de ley número 105 de 1998 Senado, 45 de 1998 Cámara, "por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales".

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el informe presentado y, cerrada su discusión, ésta le imparte su aprobación.

INFORME DE CONCILIACION SOBRE EL PROYECTO DE LEY

por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales.

En la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D. C., a las nueve (9) horas de la mañana del día dieciséis (16) de diciembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), se reunieron en el Despacho de la Presidencia del Senado de la República, los honorables Representantes a la Cámara y Senadores de la República designados como miembros de la Comisión de Conciliación del proyecto de ley, *por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales*, así como los representantes del Gobierno Nacional, con el fin de proceder al estudio y aprobación de los artículos que presentan modificación entre los aprobados en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes y la Sesión Plenaria del Senado de la República.

Una vez reunidos los miembros de la Comisión de Conciliación, se sometieron a consideración los artículos, de los cuales, una vez efectuado el análisis respectivo, se concluyó lo siguiente:

Se presentó acuerdo total respecto al texto definitivo de los artículos que se relacionan a continuación:

(1) Artículo 1°. Entidades sin ánimo de lucro (se adopta el texto aprobado por el Senado sin modificación).

(2) Artículo 2°. Utilidad en enajenación de acciones (se adopta el texto aprobado por el Senado sin modificación).

(5) Artículo 5°. Eliminación renta presuntiva sobre patrimonio bruto (se adopta el texto aprobado por el Senado sin modificación).

(6) Artículo 6°. Disminución de la base de retención por pagos a terceros por concepto de alimentación (se adopta el texto aprobado por el Senado sin modificación).

(25) Artículo 25. Descuento tributario por la generación de empleo (se adopta el texto aprobado por el Senado sin modificación).

(27) Artículo nuevo (Transitorio). Exención para bonificaciones y/o indemnizaciones en programas de retiro de entidades públicas. Se adopta el texto aprobado por el Senado y se incluye el verbo rector "reciban".

(28) Artículo nuevo. Régimen Unificado de Imposición (RUI) para pequeños contribuyentes del impuesto sobre la renta y responsables del impuesto sobre las ventas, se aprueba el texto del Senado agregando al inciso nueve a la frase "ejercicio de profesiones independientes" la expresión "y liberales".

(29) Artículo nuevo. Rendimientos de títulos de ahorro a largo plazo (se acepta la propuesta del Senado de eliminarlo del articulado).

(31) Artículo 27. *Bienes que no causan el impuesto*. Se aprueba el texto del Senado con la autorización de ajustar algunas de las partidas arancelarias allí incluidas con el texto que aparece en el Arancel de Aduanas (17.02.30.20.00, 17.02.30.90.00, 17.02.60.00.00, 17.02.40.20.00, 84.14.80.21.00, 84.14.80.22.00, 84.14.80.23.00).

Igualmente se autoriza la eliminación del inciso relacionado con pasajes aéreos y el párrafo 1° sobre el mismo tema, toda vez que queda incluido dentro del artículo sobre bienes gravados a la tarifa del 10%.

(32) Artículo 28. *Bienes gravados a la tarifa del 10%*. Se aprueba el texto del Senado, con la inclusión en el título del artículo de la expresión "y servicios", así como adicionar la frase "Valor año base" en los incisos que determinan cuantías para efectos de quedar excluidos del IVA. Las cuantías que se aprueba son 500 millones de pesos para emisoras de radio, 1.000 millones de pesos para programadoras de televisión y 3.000 millones para prensa escrita.

"El transporte aéreo de pasajeros está gravado a la tarifa del 10% excepto aquel con destino o procedencia de rutas nacionales donde no exista transporte terrestre organizado".

(35) Artículo 31. *Tarifas para vehículos automóviles*. Se aprueba el Texto del Senado con la inclusión de la palabra "de Norte América" en aquellos incisos donde se hace referencia a valor en dólares. De la misma forma se autoriza eliminar la palabra "que", con la cual comienza el párrafo y se agrega la siguiente precisión "Cuando los responsables hayan liquidado y cobrado una tarifa superior a la vigente del 20%, no habrá lugar a devolución de impuestos".

(36) Artículo 32. *Servicios excluidos del impuesto sobre las ventas*. Se aprueba el texto del Senado agregando al numeral tercero la siguiente frase final: "así mismo están exceptuadas las comisiones pagadas por colocación de seguros de vida y las de títulos de capitalización. Las comisiones recibidas por las sociedades administradoras de inversión.

(41) Artículo 37. *Territorialidad del IVA*. Se aprueba el texto del Senado corrigiendo la frase "lo anterior no se aplica a los servicios de radio y televisión" e incluyendo como parte del literal g) la frase final.

(48) Artículo 42. Importaciones declaradas a través de Sociedades de Intermediación Adua-

nera y Almacenes Generales de Depósitos. Se acepta el texto del Senado sin modificación.

(49) Artículo 43. *Favorecimiento de contrabando*. Se aprueba el texto del Senado adicionando el párrafo transitorio del texto de la Cámara en la siguiente forma:

"Párrafo transitorio. Quien detente mercancías en las condiciones anteriormente descritas dispondrá de un plazo improrrogable de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de presente ley para la legalización de las mercancías, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 383 de 1997".

(59) Artículo 53. *Facultades para el fortalecimiento de la Administración Tributaria y Aduanera*. Se aprueba el texto del Senado eliminando del numeral 4 la frase "este fondo tendrá, una vigencia de siete (7) años".

(60) Artículo 54. *Creación de la Policía Fiscal y Aduanera*. Se aprueba el texto del Senado con la eliminación en el inciso tercero de la frase "...Las funciones de policía judicial se ejercerán en coordinación con la Fiscalía General de la Nación".

(63) Artículo 57. *Comité de Calificaciones*. Se aprueba el Texto aprobado por la Cámara.

(64) Artículo 58. *Tasa de interés moratorio*. Se aprueba el texto del Senado sin modificación.

(73) Artículo 67. *Retención en la fuente en la colocación independiente de juegos de suerte y azar*. Se aprueba el texto del Senado sin modificación.

(75) Artículo 69. Facultad para fijar tasas para los procedimientos de propiedad industrial y el sistema nacional de normalización, certificación y metrología y para los procedimientos relativos a las actividades propias del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima. Se aprueba el texto del Senado sin modificación.

(76) Artículo 70. *Base gravable en la Venta de Vehículos Usados*. Se aprueba el texto del Senado sin modificación.

(77) Artículo 71. *Tasa a favor de la Superintendencia Nacional de Salud*. Se aprueba el texto del Senado sin modificación.

(80) Artículo 74. *Contribución parafiscal de la Esmeralda*. Se aprueba el texto del Senado sin modificación.

(82) Artículo nuevo. *Certificado de Desarrollo Turístico*. Se agrega la frase "o la entidad que haga sus veces" a continuación de la expresión "Corporación Nacional de Turismo en liquidación".

(84) Artículo 76. *Sobretasa a la gasolina motor y al ACPM*. Se aprueba el texto del Senado sustituyendo la palabra tributo por "contribución" y agregando a la frase "red vial" la palabra "nacional".

(88) Artículo 80. *Base gravable*. Se aprueba el texto del Senado sin modificación.

(89) Artículo 81. *Tarifa municipal y distrital*. Se aprueba el texto del Senado suprimiendo el párrafo.

(90) Artículo 82. *Tarifa departamental*. Se aprueba el texto del Senado sin modificación.

Artículo 93. *Características de la sobretasa*. Se aprueba el texto del Senado sin modificación.

(95) Artículo 87. *Sobretasa nacional*. Se aprueba el texto del Senado sin modificación.

(96) Artículo 88. *Competencia para administrar la sobretasa nacional*. Se aprueba el texto del Senado sin modificación.

(97) Artículo 89. *Fondo de subsidio de la sobretasa a la gasolina*. Se aprueba el texto del Senado adicionando con el departamento del Guaviare el inciso 2°.

(98) Artículo nuevo. *Responsabilidad penal por violación de licores destilados*. Se aprueba el texto del Senado adicionando el párrafo del texto aprobado por la Cámara.

(99) Artículo 90. *Impuesto sobre vehículos automotores*. Se aprueba el texto del Senado y se elimina el párrafo "Párrafo. El Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá conservará el régimen al cual se refiere el literal a) del artículo 179 de la Ley 223 de 1995".

(106) Artículo 97. *Tarifas*. Se aprueba el texto del Senado adicionando el párrafo tercero con la siguiente frase "Las compañías aseguradoras tendrán la obligación de otorgar las pólizas del seguro obligatorio de accidentes de tránsito".

(111) Artículo 102. *Distribución del recaudo*. Se aprueba el texto del Senado eliminado del primer inciso la referencia al Distrito Capital y la frase final "y corresponde a los respectivos municipios".

(112) Artículo 103. *Impuesto por la explotación de oro, plata y platino*. Se aprueba el texto del Senado sustituyendo el primer párrafo por el siguiente texto: "La explotación de los recursos naturales no renovables a saber, oro, plata y platino de propiedad de la Nación generarán una regalía y en las minas de reconocimiento de propiedad privada un impuesto, los cuales se liquidarán sobre los precios internacionales que certifique en moneda legal el Banco de la República con las tarifas que se señalan a continuación. En ambos casos, el impuesto y la regalía se destinarán con exclusividad para los municipios productores".

(114) Artículo 105. *Vigencia y derogatorias*. Se aprueba el texto del Senado sin modificación.

(115) Artículo nuevo. Se aprueba el texto del Senado agregando al final la frase "en los términos señalados en dicho artículo".

(116) Artículo nuevo. *Uso del espacio público*. Se aprueba la propuesta del Senado de eliminarlo.

(118) Artículo nuevo. Se aprueba el texto del Senado eliminado la referencia al Distrito Capital.

(123) Artículo nuevo. *Otras rentas de los departamentos*. Se sustituye el texto del artículo por el siguiente "No tienen naturaleza tributaria las rentas que los departamentos y el Distrito Capital obtienen por la explotación individual o asociada de todas las modalidades de loterías y apuestas permanentes".

(125) Artículo nuevo. *Descuento por donaciones*. Se aprueba el texto del Senado sin modificación.

(127) Artículo nuevo. Se aprueba el texto del Senado sin modificación.

(129) Artículo nuevo. *Retención en la fuente por premios*. Se aprueba el texto del Senado sin modificación.

Artículo nuevo aprobado por el Senado se aprueba como transitorio con el siguiente texto "De los recursos apropiados dentro del Presupuesto Nacional con destino a la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer y que se encuentran destinados a la promoción de los derechos de la mujer a través de apoyos a la investigación; foros de capacitación, talleres, apoyo a proyectos productivos de mujeres, casas de la mujer, en un monto de setecientos millones de pesos (\$700.000.000) serán trasladados en un sesenta por ciento (60%) a la Consejería de la Mujer y el cuarenta por ciento (40%) restante a la Consejería de Negritudes.

Estos recursos serán trasladados antes del 22 de diciembre de 1998".

La comisión aprobó el texto de los artículos nuevos incluidos por el Senado al proyecto, incluyendo los artículos que se transcriben a continuación con el siguiente texto:

Artículo nuevo. A partir del primero de enero de 1999, la tarifa del impuesto de timbre a que hace referencia el artículo 519 del Estatuto Tributario, será del uno punto cinco por ciento (1.5%).

Artículo nuevo (transitorio). Las sobretasas a que se refiere el artículo 76 de la presente ley y correspondientes a los períodos gravables de enero y febrero de 1999, deberán ser declaradas y consignadas en su totalidad a favor de la Nación. La Nación a través de la Tesorería General de la Nación a más tardar el 30 de abril girará a los entes territoriales y al Fondo de Compensación el valor del recaudo que a cada uno de ellos corresponda a la tarifa vigente en cada entidad territorial durante el respectivo período gravable, salvo en aquellos municipios donde se esté cobrando o los departamentos antes del 31 de diciembre de 1998.

Parágrafo. La sobretasa correspondiente al Distrito Capital se declarará y pagará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 91.

Parágrafo 2°. En los casos en que se encuentre pignorada la sobretasa se observarán estos compromisos por parte de la Nación.

Artículo nuevo. Para la vigencia fiscal de 1999 regirán los precios, que por resolución establezca el Ministerio de Transporte en el mes de diciembre de 1998, para el impuesto unificado de vehículos.

Artículo nuevo. *Saneamiento fiscal Valle del Cauca, Cauca y CVC*. El artículo 78 de la Ley 383 de 1997, quedará así:

Inversión en planes de desarrollo regional y de saneamiento fiscal para los partes del Valle

del Cauca, Cauca y para la CVC. Los departamentos del Valle del Cauca y Cauca podrán invertir los recursos de que trata el Decreto-ley 1275 del 21 de junio de 1994 en planes y proyectos de desarrollo regional y programas de saneamiento fiscal. La CVC podrá continuar invirtiendo en planes de desarrollo.

Finalmente se acogió el título del proyecto aprobado por el Senado de la República.

Senadores,

Victor Renán Barco, Juan Manuel Ospina, Luis Fernando Londoño, Gabriel Zapata, Juan Martín Caicedo, Claudia Blum, Omar Yepes, Efraín Cepeda, Fabio Valencia, Mario Uribe Escobar.

Representantes,

Santiago Castro, Zulema Jattin, Luis Fernando Duque, Oscar González, Juan Carlos Restrepo, Oscar Darío Pérez, Luis Norberto Guerra, Antonio Navarro, Armando Pomarico, Dilia Estrada.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Samuel Moreno Rojas.

Palabras del honorable Senador Samuel Moreno Rojas.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Samuel Moreno Rojas:

Presidente, más que para dejar una constancia es para solicitarle al Senador Gabriel Zapata que no suceda lo que sucedió ayer.

Ayer por ejemplo, el doctor Carlos Holguín leyó el informe de la comisión de mediación de la reforma política y nos enteramos por la prensa que se habían aprobado unos artículos que ni siquiera fueron discutidos en el debate de la plenaria del Senado, entonces solicitarle que el doctor Zapata haga pues una breve síntesis de cuáles fueron las discrepancias y qué fue lo que quedó aprobado para que no nos enteremos por la prensa como sucedió precisamente con el tema de la reforma política.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Gabriel Zapata Correa.

Palabras del honorable Senador Gabriel Zapata Correa.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Gabriel Zapata Correa:

Quien presenta el informe de conciliación rendido por las Comisiones Accidentales designadas por la Presidencia de ambas Corporaciones, con el fin de resolver las discrepancias surgidas en la aprobación del articulado del Proyecto de ley número 03 de 1998 Senado, 49 de 1997 Cámara, "por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refieren las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996".

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el informe presentado y, cerrada su discusión, ésta le imparte su aprobación.

INFORME DE LA COMISION ACCIDENTAL PARA EL ESTUDIO DE LAS DISCREPANCIAS SOBRE EL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY 003 DE 1998 SENADO Y 049 DE 1997 CAMARA

por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refieren las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996.

Santa Fe de Bogotá, D. C., diciembre 15 de 1998

Honorables Senadores:

En cumplimiento del artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, el honorable Senador Fabio Valencia Cossio y el honorable Representante Emilio Martínez Rosales, en calidad de Presidente del Senado de la República y Presidente de la Cámara de Representantes, respectivamente, conformaron la Comisión Accidental para superar las discrepancias que surgieron respecto al articulado del proyecto de ley antes referido.

Dicha Comisión Accidental se conformó así:

Por el Senado de la República los Senadores Gabriel Zapata Correa y Mario de Jesús Uribe Escobar y por la Cámara de Representantes, los Representantes Oscar González Grisales, Zulema del Carmen Jattin Corrales y Jorge Humberto Mantilla Serrano.

Los Congresistas antes mencionados, en reunión celebrada el día 15 de diciembre de 1998, acordamos acoger el articulado del Proyecto de ley 003 de 1998 Senado, aprobado por esta Corporación con varias modificaciones, a saber.

• El inciso 2° del artículo 3°, quedará así:

"Igualmente, los alcaldes tendrán como plazo máximo cuatro (4) meses contados a partir de la vigencia de esta ley para reportar al Departamento Nacional de Planeación la Unidad Agrícola Familiar, UAF, promedio municipal, calculada por la respectiva Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria, Umata, empleando la metodología vigente del Sintap, en las zonas homogéneas promedio de su municipio o distrito, contando con la asesoría técnica de las Secretarías de Agricultura Departamental y de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia cuando se trate de municipios cafeteros. Para los municipios y distritos que no la reporten en dicho plazo, el Departamento Nacional de Planeación mantendrá la UAF promedio municipal utilizada para el censo de minifundios. La revisión general de la estratificación rural prevista en el artículo 14 de la presente ley se hará con la metodología de cálculo de la UAF que el Ministerio de Agricultura tenga vigente a la fecha allí establecida".

Las modificaciones anteriores toman en cuenta solicitudes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien considera que la supervisión del nuevo estimativo de la UAF, previsto en el proyecto de ley, debe ser competencia del Departamento Nacional de Planeación. Igualmente, en la medida en que el Ministerio está diseñando una nueva metodología de cálculo de

la UAF, considera que en la próxima estratificación rural que se realice en el país se debe utilizar dicha UAF.

- El inciso 3° del artículo 3°, quedará así:

“En aquellos casos en que el cálculo de la UAF estimada en las zonas homogéneas geoeconómicas promedio presente diferencias que impliquen distorsiones en dicho promedio, se aplicará aquella UAF que mejor caracterice a la zona homogénea geoeconómica”.

De este modo, se garantiza que el cálculo de la UAF sea representativo para cada zona homogénea en la que se estime.

- El parágrafo 2° del artículo 5°, quedará así:

“La calidad de la vivienda sólo será utilizada como factor de estratificación en aquellos predios que no se dediquen fundamentalmente a la actividad productiva”.

Se suprime la palabra “exclusiva” con el fin de dar un alcance unívoco a la consideración metodológica planteada en dicho parágrafo.

- El parágrafo del artículo 7°, quedará así:

“Los campamentos de trabajadores existentes al interior de las fincas pertenecerán a uno de los estratos subsidiables, de manera individual, en función de la calificación de la construcción destinada para tal fin, siempre y cuando aparezcan en las bases de datos prediales catastrales oficiales como mejoras y tengan acometidas de servicios públicos domiciliarios independientes”.

Se pretende con ello estimular que los campamentos de trabajadores rurales tengan servicios públicos adecuados con el fin de evitar la migración diaria hacia las zonas urbanas.

- El artículo 9°, quedará así:

“Los municipios y Distritos que, en cumplimiento de las normas que estaban vigentes hubieren adoptado o aplicado la estratificación de fincas y viviendas dispersas en la zona rural dejarán sin efecto los decretos relativos para acogerse a las medidas contenidas en esta ley”.

La forma como estaba redactado este mismo artículo en la ponencia, permitía que los municipios que habían adoptado estratificaciones de fincas y viviendas dispersas con anterioridad, se acogieran de manera opcional a las nuevas disposiciones.

El carácter de obligatoriedad de la nueva redacción del artículo en mención, garantizará la comparabilidad de los estratos resultantes en el país, los cuales al ser calculados con estimativos recientes, redundarán en una clasificación en estratos más acordes con la actual situación socio-económica del sector rural.

En consecuencia la nueva redacción suprime, por considerarlo innecesario, el inciso del artículo 9° de la Ponencia, el cual establecía el procedimiento para quienes optaran por la nueva ley.

- El primer inciso del artículo 10, quedará así:

“Toda persona o grupo de personas podrá solicitar revisión del estrato urbano o rural que se le asigne, en cualquier momento. Los reclamos serán atendidos y resueltos, por escrito, en

primera instancia por un Comité Permanente de Estratificación –municipal o distrital– en un término no superior a dos meses. Igualmente, podrá solicitar apelación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, quien deberá resolverla en un término no superior a dos meses. En ambos casos si la autoridad competente no se pronuncia en el término de los dos (2) meses, operará el silencio administrativo positivo”.

Esta consideración tiene el propósito de proteger a los usuarios de servicios públicos domiciliarios de las demoras que puedan ocasionarles las entidades encargadas de atender las reclamaciones de estratos, tanto a nivel local (el Comité Permanente de Estratificación) como a nivel nacional (la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios).

- El parágrafo 1° del artículo 10, quedará así:

“Las empresas de servicios públicos domiciliarios deberán garantizar la expansión de la cobertura de los servicios públicos en las zonas rurales, en condiciones de mercado, y serán responsables, en cada localidad, de los perjuicios que ocasionen a los usuarios por la aplicación incorrecta de los decretos de adopción de las estratificaciones”.

Se pretende impulsar la mayor cobertura de los servicios públicos en el territorio nacional, en armonía con los mandatos de la Carta Constitucional,

- El artículo 12, quedará así:

“Las Gobernaciones y las Áreas Metropolitanas prestarán el apoyo técnico que requieran los municipios y distritos para la puesta en práctica de las metodologías de estratificación y para la aplicación de las mismas al cobro tarifario de los servicios públicos domiciliarios, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y, principalmente, en los municipios clasificados en categorías quinta y sexta”.

Se suprime “y financiero” por considerar que el apoyo técnico implica apoyo financiero, y en consideración a las dificultades económicas de los departamentos para asumir el costo directo de las estratificaciones en algunos de sus municipios.

- El primer inciso del artículo 14, quedará así:

“Las estratificaciones urbanas y rurales que en cumplimiento de las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995, 383 de 1997 y la presente, y los Decretos 1538 y 2034 de 1996 hayan adelantado los municipios y distritos del país, deberán realizarse de nuevo en el año 2001 y 2004, respectivamente, aplicando las metodologías diseñadas por el Departamento Nacional de Planeación que se encuentren vigentes en esos momentos. Dichas revisiones se harán con base en la metodología de cálculo de la UAF que a la fecha tenga en vigencia el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”.

Con ello se ratifica la razón descrita para el inciso 3° del artículo 3°.

- El artículo 15, quedará así:

“Las estratificaciones rurales que adopten los municipios y distritos del país sólo serán

aplicables para el cobro de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios”.

Así, esta disposición quedaría en estricta armonía con las leyes y decretos que fundamentan legalmente la estratificación.

- También acuerda esta comisión:

a) Incluir como parágrafo 3° del artículo 5° el literal e) del artículo 5° del texto del Proyecto 049 de 1997 aprobado en la Cámara;

b) Incluir como parágrafo 4° del artículo 5° el artículo 9° del texto del Proyecto 049 de 1997 aprobado en la Cámara.

Conclusión

Nosotros los integrantes de la Comisión Accidental designada, una vez analizado el contenido del proyecto incluyendo las modificaciones aquí acordadas su conveniencia, su actualidad nacional y sus fundamentos legales, rendimos **informe favorable** en relación con el Proyecto de ley 003 de 1998 Senado, 049 de 1997 Cámara, y respetuosamente a solicitamos a la Plenaria su aprobación final.

Senadores,

Gabriel Zapata Correa, Mario de Jesús Uribe Escobar.

Representantes,

Jorge Humberto Mantilla Serrano, Zulema del Carmen Jattin C., Oscar González Grisales.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Roberto Gerlein Echeverría.

Palabras del honorable Senador Roberto Gerlein Echeverría.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Roberto Gerlein Echeverría.

Muchas gracias señor Presidente y muchas gracias señor Senador Acosta por la interpelación, yo estaba escuchando a su señoría con el mayor cuidado y la mayor atención, como lo hago siempre, entre otras cosas porque su señoría y el doctor Perea se han convertido en los más calificados voceros de la oposición al Gobierno Pastrana, son los contradictores parlamentarios de esta administración y eso está bien que así sea, pero a medida que lo escuchaba yo comencé a quedarme un poco perplejo porque no sabía si su señoría estaba criticando los decretos de emergencia económica o por el contrario los estaba alabando, los estaba apoyando, los estaba elogiando, nos estaba haciendo ver la importancia y la necesidad de que esos decretos, particularmente el del impuesto al 2 por mil se hubiesen dictado, yo voy a votar señor Presidente y espero que el Senado lo haga, si es que se somete a votación, yo voy a votar afirmativamente el informe que se ha presentado sobre la emergencia económica porque, bueno no importa, no tiene importancia señor Presidente porque de lo que se trata es de justificarlo intelectualmente, probablemente muchos de los amigos que aquí lo votaron no lo meditaron ni lo pensaron, cuando hay una crisis económica, cuando hay un pánico financiero, cuando hay una situación como la que vive Colombia en estos momentos, cuando las cooperativas y los bancos cooperati-

vos comienzan a cerrar sus puertas, quien paga los platos rotos es el ahorrador, la persona que coloca su trabajo, su esfuerzo, su ahorro, su depósito en esas entidades. Yo he querido entender, yo he querido entender que los mecanismos que aquí se han diseñado, particularmente el muy ingenioso de dotar a Fogafin de recursos para comprar bienes que no le dan liquidez al mercado y que no hacen parte de la actividad propia de los bancos, yo he querido pensar que ese ingenioso mecanismo tiende es a proteger al ahorrador, a darle liquidez al Banco, a evitarse que se nos repita la crisis de los inicios de la administración Betancurt, cuando los ahorradores se presentaban a las corporaciones financieras y cuando los ahorradores se presentaron a algunos bancos y encontraron las puertas cerradas, no hubo manera de devolverles sus ahorros y todavía entiendo hay algunos de esos bancos en proceso de liquidación con los gravísimos daños que para la economía de Colombia de esa época, sufrió el desplome del sistema financiero colombiano. Yo estoy convencido que las medidas de emergencia económica, eran indispensables, eran necesarias y por sobre todo buscan proteger el ahorro del colombiano que le ha entregado su confianza al sistema financiero de este país; eso por una parte, por otra parte yo quiero referirme un poco a sus observaciones sobre el sistema UPAC porque me parece que su señoría dividió su intervención en dos grandes capítulos uno sobre el sistema financiero y otro sobre el sistema de unidades del poder adquisitivo constante. Cuando uno oye hablar a los parlamentarios liberales sobre lo que es el sistema UPAC presente, se obliga uno mismo a preguntarse si el profesor Losin Kerry, si el expresidente Virgilio Barco, si los distinguidísimos economistas que participaron en el diseño de lo que se llamó la operación Colombia, eran unos orates, no sabían en qué andaban, proponían despropósitos como ese en el cual se ha convertido el UPAC presente; que yo recuerde, que yo recuerde y es una lástima que esto se haya desvirtuado, que yo recuerde el UPAC que era una estrategia económica, que yo recuerde el UPAC que era un mecanismo para convertir la construcción masiva de vivienda popular en el sector líder de la economía, que yo recuerde esa construcción masiva de vivienda popular por utilizar insumos eminentemente nacionales por gozar de una demanda ilimitada, y porque el mecanismo del UPAC permitía acopiar recursos suficientes para ello, iba a ser como lo fue, el motor de la economía nacional por mucho tiempo. Nosotros construimos en la administración Betancur, y digo nosotros porque yo fui parte de esa administración, nosotros construimos casi 500 mil viviendas sociales en la administración Betancur, no eran planes, no eran proyectos, no eran ilusiones, no eran como dijo un escritor de *El Tiempo*, no eran sueños, esas viviendas fueron realidades, se les entregaron a 500 mil colombianos que carecían de ellas; y su señoría lo anotó, en el principio el sistema estaba diseñado para que se pagarán 3 o 4 veces en los 15 o 20 años que duraba el crédito el monto total del mismo, porque el mecanismo del UPAC, la

estrategia del sector líder de la construcción estuvo pensada por gente muy capaz, por gente muy importante, por gente que conocía a fondo la economía nacional, por gente que conocía a fondo la situación financiera de este país, y diseñamos un mecanismo para financiar vivienda que estaba atado a la corrección monetaria, esa era la esencia del sistema, la corrección monetaria más unos puntos era el costo que debía pagar la persona que recibiera un crédito en unidades de poder adquisitivo constante; más aún, en alguna oportunidad yo me puse a hacer ese ejercicio en los inicios del sistema UPAC, y el crédito UPAC era de los más baratos que había en el mercado de capitales de Colombia, y la gente podía prefijar su presupuesto para ir cancelando adecuadamente su vivienda, más aún estaba diseñado el sistema UPAC para que nadie se gastase más del 30% de su ingreso en la financiación de su vivienda propia, yo quiero decirle a su señoría que el sistema UPAC fue una obra de orfebrería financiera, que el sistema UPAC fue un mecanismo de profundísimo contenido social que permitía recoger el ahorro de las clases ricas, para invertirlo en la construcción de la vivienda social, porque aquí, aquí nunca tuvimos para financiar vivienda social sino dos instrumentos; el Banco Central Hipotecario y el Instituto de Crédito Territorial, y como tanto el uno como el otro debían asumir el costo de la inflación cotidiana del incremento de precios al consumidor, como no se lo recapitalizaba pues llegó un momento, llegó un momento en que el sistema hizo crisis, pero cuando María Eugenia Rojas de Moreno Díaz era la Directora del Instituto de Crédito Territorial, cuando Belisario Betancur era el Presidente de Colombia, cuando Roberto Gerlein era el Ministro de Desarrollo, cuando Roberto Gerlein era el Ministro de Desarrollo, cuando el UPAC estaba atado a la corrección monetaria, cuando el ahorro de los ricos se canalizó hacia la construcción de vivienda social; el UPAC fue un instrumento redentor de la economía de este país y redentor de las necesidades sociales de los destechados de Colombia, qué pasó señor Presidente, qué pasó doctor Amilkar, es que es bueno que de cuando en cuando aquí airemos estas cosas, si ya se aprobó el informe, si ya se aprobaron las conciliaciones si no tenemos mayores cosas que hacer pues no está de más que airemos y ventilemos un poco ese tema que si preocupa a los colombianos, qué sucedió, que al Partido Liberal nunca le gustó el sistema UPAC, siempre le produjo escosor, siempre tenía una rasquiña, no le gustaba que lo hubiésemos creado en la administración Pastrana y que el UPAC hubiese crecido como una ola formidable. Yo recuerdo una noche conversando en la época de la administración Betancur, yo recuerdo una noche conversando con el expresidente Pastrana que yo le alcancé a decir que las captaciones del sistema UPAC ya habían alcanzado en ese entonces 800.000 millones de pesos y que Pastrana me alcanzó a decir a mí, pues ya es el momento de que los ahorros del sistema UPAC, comiencen a servir para las grandes transformaciones urbanas que demanda este país, y no sólo para

financiar la construcción de vivienda social, y el Partido Liberal comenzó a desmontar el UPAC, y comenzó a desmontar el UPAC y comenzó a atarlo al DTF, a la tasa de interés, el Partido Liberal presentó aquí una ley para darle un golpe de muerte al UPAC que fue la ley de la construcción de la vivienda social que reduce, que reduce la construcción de vivienda social a la partida presupuestal correspondiente, y con el incremento y con la subida de los intereses que su señoría mostró muy claramente en el gráfico que nos anotaba, el sistema UPAC no sólo se hundió como sistema sino que hundió a sus presuntos beneficiarios de otra época y a sus presuntos perjudicados de esta época. Yo quisiera que en la próxima legislatura el Congreso y el Gobierno se pusieran a estudiar el tema de la vivienda social, a reestructurar el UPAC, a convertido en un instrumento de desarrollo, a que sea el mecanismo por el cual el colombiano sin techo y sin vivienda que hacina los inquilinatos de Bogotá pueda tener casa propia, lástima que mi partido nunca se ha interesado tampoco en reivindicarlo que ha sido una obra nuestra, pero la verdad de la verdad es que con los argumentos que su señoría nos dio más que criticar el decreto de emergencia y sus informaciones, nosotros podríamos aplaudir la obra de la administración Pastrana. Muchas gracias.

Por Secretaría se da lectura a una proposición presentada por el honorable Senador Fabio Valencia Cossio.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición leída y, cerrada su discusión, ésta le imparte su aprobación.

Proposición número 180

Autorícese a las comisiones constitucionales, legales, especiales y accidentales, para sesionar durante el período de receso de la Corporación.

Fabio Valencia Cossio.

Santa Fe de Bogotá, D. C., 16 de diciembre de 1998.

Por Secretaría se da lectura a una proposición presentada por el honorable Senador Fabio Valencia Cossio.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición leída y, cerrada su discusión, ésta le imparte su aprobación.

Proposición número 181

Facúltese a la Mesa Directiva, durante el período de receso de la Corporación, para solicitar a la Comisión Nacional de Televisión la transmisión de los eventos que se realicen en desarrollo de la programación de eventos oficiales del honorable Senado de la República.

Fabio Valencia Cossio.

Santa Fe de Bogotá, D. C., 16 de diciembre de 1998.

Por Secretaría se da lectura a una proposición presentada por el honorable Senador Carlos Moreno de Caro.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición leída y, cerrada su discusión, ésta le imparte su aprobación.

Proposición número 182

Intégrese una Comisión Accidental del Senado de la República, para que en ejercicio del Control Político, estudie la racionalidad, costos y justicia social del Plan de Retiros que está en curso en el Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión y si se inscribe dentro de la estrategia general de reestructuración de la entidad.

Carlos Moreno de Caro
 Mario Uribe Escobar
 Juan Manuel Ospina Restrepo
 Alfonso Lizarazo Sánchez
 Samuel Moreno Rojas
 Gabriel Acosta Bendek
 Jorge Armando Mendieta Poveda
 Alfonso Angarita Baracaldo
 Antonio Guerra de la Espriella
 María del Socorro Bustamante
 Gabriel Zapata Correa
 Hugo Serrano Gómez
 Edgar José Pera Arias
 Sigue firma ilegible.

Santa Fe de Bogotá, D. C., 16 de diciembre de 1998.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Edgar José Perea Arias.

Palabras del honorable Senador Edgar José Perea Arias.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Edgar José Perea Arias.

Muchas gracias, muchas gracias Presidente por esta interpelación, pero escuchando al doctor Roberto Gerlein se da uno cuenta de la belleza de la democracia, mientras el doctor Gerlein levanta su voz su demagogia, ampliamente conocida en Colombia a favor del Gobierno, respaldando todo lo que hace el Gobierno, porque según él lo está haciendo papa Dios; el Senador Amilkar Acosta, defiende al pueblo colombiano y como de la oposición patriótica que es, le demuestra claramente al pueblo que es un adefesio lo del dos por mil, que es un perjuicio para el pueblo colombiano cobrarle el dos por mil, no con demagogia, no con palabrerío sino con hechos verdaderos, reales colocados en la pared de este escenario, aquí no se trata de demagogia, aquí se trata de comprobar lo que se dice y Amilkar Acosta ha comprobado el perjuicio que esta catarata de impuestos que ha traído este Gobierno, le van a causar al pueblo colombiano. El dos por mil doctor Roberto Gerlein, va a beneficiar al sector financiero, a los bancos que en este momento dizque no están ganando nada y el pueblo colombiano tiene que darle plata de su bolsillo, pero cuando doctor Gerlein usted como buen cuenta habiente, debe tener muchas cuentas en el Banco, cuando lo defiende tanto, cuando ustedes los ricos, su Banco se ganaba 10 mil millones de pesos al año como se ganaron durante el cuatrienio de Samper, todos los años ganaban los bancos, anunciaban utilidad del Banco tal 10 mil millones; utilidad del otro

Banco 8 mil millones; nunca doctor Gerlein nunca de esa utilidad, el pueblo colombiano recibió un centavo, nunca esa plata la guardó Sarmiento Angulo para su plata y la convirtió en dólares y la tienen trabajando en los Estados Unidos, en Suiza, en Aruba convertido en dólares, las utilidades que recibieron en esta época 10 mil millones por año, las sacaron de Colombia y a esa no le cobran el dos por mil Ah, el Banco es servicio privado cuando ganan, pero es público cuando pierden qué vaina chévere; chévere esa vaina así, qué rico. Por eso señores yo presento esta proposición porque a mí sí me duele que le saquen la plata al pobre de su bolsillo como se la quieren sacar; ya no se puede hacer nada, la emergencia económica le da facultades al Presidente, al Gobierno para hacer lo que le de su real gana con este país y aquí no se puede hacer nada; ese dos por mil sale porque sale como por entre un tubo. Oígame pero devolvamos algo al pueblo, de ese dos por mil ministro, mi amigo el ministro Juan Camilo Restrepo porque es mi amigo, y no soy enemigo del Gobierno Ministro, el doctor Martínez, no me miren como enemigo del Gobierno, yo respaldo al Gobierno porque es la orden de mi jefe el doctor Horacio Serpa, de hacer una posición patriótica, apoyar las cosas buenas, pero no es malo que se diga las cosas en que está equivocando el Gobierno, no lo pueden declarar a uno enemigo del Gobierno. Y esta proposición que voy a dejar en la Mesa de la Secretaría dice: "Solicito a la honorable plenaria del Senado destinar el 50% de lo recaudado por concepto del impuesto del 2 por mil, a toda transacción bancaria en el decreto de emergencia económica, oiga bien esto; 50% de ese pocotón de plata que le van a sacar al pueblo, para aliviar la situación de deuda que en materia de vivienda han contraído los trabajadores colombianos y que en la actualidad se encuentran en mora, a tal punto que pueden perder sus viviendas fruto del esfuerzo de toda una vida de trabajo honesto, de esta forma ellos, los trabajadores colombianos, a quienes les sacan el 2 por mil, podrán abonar a las deudas que tienen con todo el sistema financiera colombiano"; esa es mi proposición a favor del pueblo no a favor de los ricos. Muchas gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Amylkar David Acosta Medina.

Palabras del honorable Senador Amylkar David Acosta Medina.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Amylkar David Acosta Medina.

Unicamente puntualizarles cuatro cosas al Senador, honorable Senador Roberto Gerlein, primero: es cierto que en su momento como usted lo señala, el UPAC fue una obra de orfebrería financiera, yo como economista que soy de los grandes admiradores del economista Laulin Kerry, que mucho le ha contribuido a la política económica del país, pero usted mismo me dio la razón honorable Senador, cuando dijo que se ha pervertido su espíritu; lo que hoy tenemos no se parece en nada a la idea inicial y

por eso yo dije que este mecanismo se había pervertido en 1995 sobre todo cuando la Junta Directiva del Banco de la República, ató al 74% del DTF, la corrección monetaria, y lo voy a acompañar a usted cuando aquí presentemos un proyecto para desatar el UPAC a la DTF y volvamos al esquema inicial del índice de precios al consumidor más un margen razonable de interés. Segundo: Esto que usted llama como una fórmula ingeniosa del 2 por mil, le quiero comentar, eso fue establecido en su momento en Venezuela y en Argentina y lo abolieron por malo, en Brasil ahora que le van a prestar los 42 mil millones de dólares, el Fondo Monetario Internacional le está exigiendo que lo desmonte. Ecuador donde lo acaban de instaurar, dicho por el Ministro de Hacienda la semana anterior, el Fondo Monetario le dijo que si no desmontan él, allá lo pusieron sustituyendo el impuesto a la renta y al patrimonio, sino lo quitan no hay desembolso de los créditos del Fondo Monetario Internacional, y por eso entiendo la posición del señor ministro cuando ha dicho un no rotundo a la propuesta del honorable Senador José Name Terán, cuando planteó la necesidad de prolongarlo en el tiempo, después de que cesara la vigencia del decreto de la emergencia. Tercero: El problema cardinal que yo planteo aquí, es el problema de las tasas de interés, yo vi con mucho ímpetu al señor Ministro, cuando dijo que si era necesario el Gobierno intervendría las tasas de interés, y eso no es ninguna herejía señor Ministro, y yo estoy totalmente de acuerdo en que lo haga, ya hay antecedentes, en el Gobierno de Samper siendo Ministro Guillermo Perry se intervinieron administrativamente, en el Gobierno de Gaviria siendo Ministro Rudolf Hommes se intervinieron las tasas de interés, en el Gobierno de Barco se intervinieron las tasas de interés, por qué no hacerlo ahora cuando se está ahorcando a los deudores, se está ahorcando a la industria, por qué se rompió la luna de miel del Gobierno con los gremios, honorable Senador Roberto Gerlein, porque los gremios le mandaron una carta supremamente enfática al Gobierno pidiéndole que si no hay baja sensible en las tasas de interés, no se va a reactivar la economía y eso es una gran verdad, y al paso que vamos honorable Senador Gerlein, ya el Banco de la República ha bajado cuatro puntos en la tasa interbancaria, sin embargo la tasa de interés a los clientes solamente ha bajado 1.5, y no va a bajar los 10 puntos que el señor ministro desea que bajen, entonces qué vamos a esperar, que el mercado se encargue de que bajen las tasas de interés. Y por último mi crítica fundamental y por eso no comparto las medidas de emergencia, primero por lo que ya dije aquí que beneficia es al sector financiero y no a los deudores ni a los ahorradores; y segundo honorable Senador Gerlein y creo que usted me va a acompañar en esto que voy a decir, porque estas medidas solamente apuntan a atacar los efectos de la crisis, pero las causas desencadenantes de esa crisis están ahí incólumes, de manera que dentro de poquito los desempleados que hay en este país no van a poder pagar los intereses y las

deudas, y la industria va a seguir distanciando trabajadores y vamos a tener que volver a decretar la emergencia económica en seis u ocho meses, muchas gracias señor Presidente.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Camilo Restrepo Salazar.

Palabras del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Camilo Restrepo Salazar.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Camilo Restrepo Salazar.

Gracias, señor Presidente, concurrimos muy gustosos a este importante debate, porque importante es que el Gobierno venga a darle cuenta y razón al Congreso Nacional sobre el porqué, sobre las medidas, sobre el alcance y sobre la justificación que tuvo al utilizar los mecanismos de excepción económica previstas en la Constitución, yo voy a tratar honorables Senadores de ser muy esquemático y preciso, toda vez que ustedes tienen el informe oficial que el Gobierno Nacional sometió al Congreso Nacional de conformidad con los mandatos del artículo 215 cuando se utilizan estas medidas de excepción económica. Por qué se resolvió por el Gobierno utilizar la emergencia económica, el Gobierno tomó esta decisión honorables Senadores fundamentalmente porque todas y cada una de las cifras del sector financiero que estaban a nuestra disposición, buena parte de las cuales inclusive el mismo Senador Amylkar Acosta acaba de exponer, mostraban de manera inocultable que Colombia estaba en la antesala de una crisis financiera, de una crisis financiera grande, importante que de haberse dejado estallar habría llevado sin lugar a dudas a las graves y calamitosas circunstancias que una crisis financiera trae para el ahorrador y para el colombiano común y corriente como bien lo ha recordado hace unos momentos el Senador Roberto Gerlein. La emergencia económica de este Gobierno debe catalogarse dentro de las tipologías de las emergencias económicas como una emergencia preventiva, y resulta que el artículo 215 de la Constitución contempla precisamente esa hipótesis, la de que se tomen ante hechos nuevos y sobrevinientes medidas que eviten males mayores, que eviten colapsos posteriores de mayor magnitud, la emergencia económica como la tiene ya bien definida la Corte Constitucional en su nutrida jurisprudencia al respecto, no es sólo para hacerle frente a hechos calamitosos sobrevinientes de la naturaleza, por ejemplo cuando explota el Nevado del Ruiz, sino también para tomar con previsión y con oportunidad medidas que prevengan males mayores y esa fue la razón precisamente por la cual se decretó esta emergencia, así lo tiene bien definido la Corte Constitucional, en sentencia C122 de 1997 dijo precisamente esto: "La agudización de problemas estructurales, así estos obedezcan a una intrincada patología y deban resolverse por los medios ordinarios de la democracia, pueden no obstante manifestarse como perturbadoras del

orden económico y social", en esta medida y con el fin de precaver el deterioro de las entidades financieras, se convierte en una grave crisis con el consiguiente efecto sobre la actividad económica, fue por lo cual el Gobierno se anticipó a tomar medidas precautelativas, precautelativas a qué, yo no voy a saturar los honorables Senadores a ustedes de estadísticas, ahí están en el informe, ahí verán ustedes cómo los índices de cartera, con la agudización que tuvieron en los últimos tres meses de cartera morosa, de cartera con relación al patrimonio, muestran que íbamos a índices más graves y más deteriorados de los que hubo en el año 82, ahí verán ustedes cómo se deterioró en los últimos meses una situación que desde luego venía mal, honorable Senador Amylkar Acosta, pero que tuvo un aumento cuantitativo, asombroso y casi que exponencial a partir del mes de agosto, julio, agosto cuando precisamente se enrarece más aun las circunstancias internacionales, y para prevenir qué, para prevenir la crisis financiera con cerramiento de puertas para prevenir la insolvencia total de un sistema para prevenir que los ahorradores pierdan masivamente sus acreencias, para evitar esos espectáculos dolorosos que vimos en el año 82 que recordaba el Senador Gerlein de colas inmensas de ahorradores a las puertas de las entidades financieras, puertas cerradas y ahorros embolados y hacia allá íbamos, y de no haberse tomado estas medidas oportunamente allá habríamos desembocado.

Y resulta que cuando una crisis financiera por no taponarla a tiempo se deja estallar y se deja llegar a esos extremos, cuánto le sale costando a los países y quién termina pagando los platos rotos. Ustedes tienen en algunos de los informes que se han circulado los costos de los que han ascendido las crisis financieras a países como Estados Unidos cuando le explotaron las entidades de créditos hipotecarios en 1991 les costó 5 puntos del PIB americano, a países como México, cuando en 1995, tuvieron una crisis financiera generalizada a México le costó 15 puntos del PIB, el manejo de la crisis; a países como Chile, en el año 85 le costó 18 puntos de su PIB de la crisis y a países como Venezuela, en la gran crisis financiera de aquel país en el año 94 le costó también casi 18 puntos del PIB; es decir, en términos de costo social cuando tienen que salirse a recoger inmensidad de sumas de ahorros, pérdidas, cuando hay que salir a restablecer la confianza masivamente perdida en el sistema financiero, a un país le vale sumas astronómicas que todavía no acaba de pagar México, que todavía no acaba de pagar Venezuela y finalmente todo eso terminan pagándolo los contribuyentes porque costos fiscales terminan siendo de una u otra manera.

Entonces honorables Senadores primer punto que quería advertir, se hizo una operación preventiva para evitar ese detonante; segunda observación, el país se preguntará y por qué resolvieron fortalecer esa entidad llamada Fogafin, de dónde salió el tal Fogafin, ahora a las mil y quinientas pues bien recapitulen ustedes cómo se manejó la crisis financiera de 1982, la crisis financiera en cuanto a sus costos se refiere

se manejó básicamente a través de emisiones del Banco de la República, el Banco de la República se reunió en su junta y abrió una línea de redescuento para apoyar a tales y cuales entidades, abrió otra línea de redescuento para adquirir acreencias de ahorradores damnificados, abrió línea de redescuento para favorecer y financiar procesos de capitalización y de fortalecimiento o de fusión de entidades en dificultades, nada de eso puede hacerse ahora después de la Constitución de 1991, la Constitución de 1991 y las leyes que la han desarrollado posteriormente en cuanto al Banco Central se refieren son muy claras en cuanto que el Banco de la República no puede emitir dinero para suministrar apoyos o desolvencias a entidades financieras o para adquirir acreencias individualmente de ahorradores damnificados, entonces estando prescrita por disposición constitucional la puerta que estuvo abierta en el año 82 para manejar la crisis financiera era necesario buscar instrumentos a fortalecer que nos permitieran darle un manejo oportuno y preventivo a la crisis que se buscaba sofocar y prevenir; y fue por eso que esa entidad llamada Fogafin que fue un subproducto también de la crisis financiera del año 82, que nació como una entidad pequeña diseñada para manejar problemas pequeños, fue por la razón por la cual vimos que era la entidad idónea para crecerla en sus recursos y en sus responsabilidades, porque el Estado no se puede quedar maniatado cuando ve deteriorarse a las marchas especialmente en que se han venido deteriorando los indicadores del sistema financiero; ahora bien, qué ha venido sucediendo últimamente y últimamente me refiero en este año honorables Senadores, en el campo financiero, esa entidad llamada Fogafin aun antes de la emergencia económica, aun antes de la emergencia económica ya ha tenido que invertir cerca de un billón de pesos, un billón de pesos apuntalando, previniendo no subvencionando a ningún banquero privado ni socializando ninguna pérdida, garantizando la confianza pública en el sistema de pagos ha tenido que invertir cerca de un billón de pesos en el sistema cooperativo, en el sistema de ahorro y vivienda, preservando que no se fuera a tierra entidades del sistema de ahorro y vivienda que habían arrastrado con efecto dominó a muchos ahorradores y a todo el sistema, a Granahorrar, por ejemplo se le invirtieron unos recursos pero tomando la precaución previamente de reducir a cero el valor de las acciones de los accionistas para que esa entidad una vez oficializada sin que se derivara ningún provecho de los anteriores accionistas no fuera a derrumbarse y llevarse de calle la suerte de los ahorradores, millones del sistema de valor constante, qué grave había sido, y se salvó el sistema de valor constante, y hemos hecho esfuerzos inmensos a un antes de la emergencia honorable Senador Amylkar Acosta parameterle el hombro y empezar a trabajar para salvar al sistema cooperativo. Yo le voy a contar a usted y al Senado el tamaño de lo que usted llama la aspirineta cooperativa, oiga bien esta cifra, el Gobierno recibió una crisis en el sistema cooperativo como yo lo relaté ya aquí en este

Senado de proporciones incalculables. La hemos manejado con prudencia y con firmeza, con prudencia porque haber hecho más bulla y más alharaca habría sido atizar la desconfianza en un sistema importante y al cual están vinculados muchísimos millones de colombianos que es el sistema cooperativo, pero encontramos una situación realmente calamitosa, encontramos más de 800.000 ahorradores, de una u otra manera con sus ahorros comprometidos, decenas de entidades cooperativas mal manejadas, peor supervisadas, con manejos irregulares a los cuales hubo que entrar a ponerles manejo y cuidado, y el Fogafin, ya el Fogafin en este momento sin tenerle todavía que asignar un solo centavo del producido del 2 por mil, al solo sistema cooperativo ya le han invertido más de un billón de pesos entre las capitalizaciones que le han hecho a los bancos cooperativos y entre otros tipo de ayudas que ha venido haciendo a las cooperativas de carácter secundario, entonces frente a esa situación encontramos un Fogafin que había consumido sus activos o había comprometido sus activos en los salvamentos y en los apoyos que habíamos tenido que hacer en estos primeros 3 o 4 meses del Gobierno y la crisis se veía ahondarse y los indicadores agravarse, y entonces con las puertas cerradas en el Banco de la República y con Fogafin copado para apoyar cómo iba a quedarse el Gobierno maniatado, con los brazos cerrados y dejar que viniera el alud de una crisis financiera de las magnitudes que habría podido llegar como la que le llegó a México o a Venezuela, no nos podríamos quedar inactivos y por eso fue por lo que se tomó la medida de la emergencia económica, para proteger el sistema de pagos colombiano, la confianza pública en ese sistema, la credibilidad y la protección que le es debida por ese camino a los ahorradores, ninguna de las medidas que se han tomado, ninguna de las que se van a tomar, como voy a pasarlo a demostrar, están orientadas a salvar banqueros, a socializar pérdidas, a subvencionar ricos, no, todas las medidas están orientadas a cumplir un deber del Estado que es velar porque el sistema financiero, el sistema de pagos funcione normalmente en la economía, porque de eso depende no sólo la suerte desde luego de los ahorradores y de los usuarios del sistema, que son 15 millones los usuarios del sistema financiero en Colombia, sino también algo intangible pero valiosísimo en una economía que es la confianza en las instituciones de crédito, la confianza en su moneda, la confianza en las instituciones crediticias, un gobierno puede en principio quedarse ausente o retraído cuando hay un problema aislado, en una corporación financiera allá, o en una corporación de ahorro y crédito aquí, pero el gobierno, ningún gobierno puede retraerse y decir, que se vaya el sistema generalizadamente a los abismos de la crisis y que allá suceda lo que suceda, porque cuando un sistema se hunde se arrastra en primer lugar es el ahorro de la comunidad y la confianza en el sistema de pagos, entonces por esa razón se tomaron las medidas de la emergencia. Emergencia que tiene básicamente dos

componentes: Un componente de alivios a unos segmentos de ahorradores y de deudores y un componente de apoyo general al sistema para evitar descalabros y para proteger de mejor manera los intereses de los ahorradores y de los cuentahabientes, en ninguno de esos dos mecanismos se está, repito como paso a demostrarlo premiando banqueros ineficientes o premiando banqueros incompetentes.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Mario Uribe Escobar:

Ministro, disculpe la interrupción procuraré ser muy breve antes de que usted pase yo quisiera, quisiéramos algunas precisiones que me parecen de la mayor importancia, el Estado de Emergencia, como su nombre lo indica, es eso una emergencia y como tal requiere unos hechos motivantes altamente calificados, no se trata de que cualquier dificultad en materia de producción de bienes y servicios pueda ser calificada como tal, al fin y al cabo cuando la emergencia económica se decreta en lo que se entra en una especie de dictadura constitucional, según la cual el Gobierno por sí y ante sí asume tareas que son propias de la función legislativa y entra a regular materias íntimamente ligadas a la representación pública y la deliberación democrática, debe tratarse entonces, de una grave crisis de aquella que amenace con causar daños irreparables a la economía, desde luego todos esos requisitos los exige el constituyente para evitar lo que la Corte Constitucional en su reciente doctrina ha denominado la trivialización de los estados de excepción, repito, la perturbación no debe ser sólo inminente sino que amenace causar una grave calamidad pública, debe tratarse de hechos sobrevinientes y ese término sí que es bien importante "sobrevinientes" y súbitos, la exposición del Senador Acosta deja entender, señor Ministro, que en el caso de esta emergencia económica no se trataba de hechos sobrevinientes y súbitos porque el acontecer económico venía indicando lenta pero seguramente que podíamos llegar a la consecuencia que el Gobierno pretende evitar con la Emergencia Económica y que esos hechos eventualmente podrían ser conjurados por los instrumentos habituales de nuestro sistema democrático, deja entrever el Senador Acosta que aquí se pudo haber agotado el repertorio de mecanismos legales de intervención y que en ese sentido la emergencia económica tiene un carácter de subsidiario, primero los mecanismos normales y después los subsidiarios cuando los hechos, cuando al acontecer económico los exija por encima de las facultades naturales y normales de los órganos del Estado, dentro de los estados de normalidad.

La Corte ha dicho, señor Ministro, que al Gobierno le compete librar una permanente batalla para corregir las dificultades cotidianas del acontecer económico. La pregunta que quiero formularle, teniendo en cuenta esos antecedentes señor Ministro, es la siguiente: por qué no se emplearon los instrumentos que hoy se dispone en la legislación ordinaria y que son heredados

de la crisis económica de 1982?, en la crisis de 1982 señor Presidente, señor Ministro, de esa crisis el país aprendió muchas cosas, a partir de entonces se diseñaron unos mecanismos de alta política económica y se consagraron unos mecanismos de intervención de entidades financieras, probablemente ellos mismos fueron los que se aplicaron recientemente con la crisis de Granahorrar, la pregunta que se hace el ciudadano común señor Ministro, es: por qué teniendo esos antecedentes y esos instrumentos no se aplicaron ahora y por decir algo se acudió al fácil expediente de la emergencia económica para remediar una situación que quizás, pudo ser enfrentada con estos poderes a que me refiero y en general con los instrumentos democráticos que ofrece el Estado de Derecho? por supuesto que la consecuencia es la de haber desplazado una deliberación muy amplia que natural y normalmente debió darse en el Congreso de la República.

Recobra el uso de la palabra el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Camilo Restrepo:

Con mucho gusto honorables Senadores, yo quiero en estos 4 minutos si ustedes me lo permiten redondear en torno a la pregunta del Senador Mario Uribe.

Primero: La Corte Constitucional ha sido muy clara, en el fallo que cité de 1997, ella dice no se pretende reservar el Estado de Emergencia para los sucesos de colapso institucional o social, puesto que ello sería desconocer su propósito de prevenir o remediar crisis graves que puedan repercutir en daños mayores irreparables que afecten sensiblemente los fundamentos de la coexistencia social, es decir, la Corte ha sentado la jurisprudencia de que a pesar de que hayan hechos graves anteriores, cuando éstos se acentúan que fue lo que sucedió en los últimos meses, y hacen prever males mayores, se justifica el estado de excepción.

Segundo: el Gobierno fue especialmente cuidadoso de no sustraerles a ustedes al Senado a la Cámara ninguno de los temas que estaban a consideración, por eso no echamos la emergencia por emergencia económica, la reforma tributaria, por eso ninguno de los temas que habían sido sometidos a consideración de ustedes se aprovechó con el famoso "ya que estamos en emergencia", legislemos sobre otras cosas, nos circunscribimos al campo financiero y, en tercer lugar: por qué hubo que hacer esto de emergencia?, por la razón que he señalado, los recursos de Fogafin se habían evaporado, por las operaciones que había habido que hacer en estos primeros meses de 1998, entonces Fogafin tuvo que comprometer cerca de 1 billón de pesos de sus activos, congelarlos en operaciones de salvamento y de apoyo y como la crisis seguía creciendo y se venía más tormentosa y borrasca, había que dotar a esa entidad llamada Fogafin de recursos nuevos, frescos rápidos para que no nos pueda faltar el arma y el instrumento financiero para poder apoyar las eventualidades y las contingencias financieras, esa fue la gran justificación.

Ahora bien, yo quisiera entonces a continuación concluir la parte de la pregunta del Senador Mario Uribe, diciendo: se habían o no agotado los mecanismos a disposición del Gobierno, los habíamos agotado y los utilizamos todos a plenitud antes de recurrir a la medida extrema de la emergencia, hemos venido gestionando créditos internacionales con intensidad, ya se han concretado algunos de ellos Senador Amylkar Acosta, no se van a demorar 18 meses, usted tiene razón, un crédito no se contrata, se negocia y se desembolsa en 15 días pero por ejemplo, hoy acabo de recibir la noticia de que ya nos fue firmado en el consejo directivo del BIC un crédito por 450 millones que es uno del paquete de los 2.000 millones que se ha negociado con los organismos internacionales, la semana pasada estuve en Caracas donde nos fue aprobado un crédito, también, de apoyo al sistema financiero por la CAB por 100 millones de dólares, y entonces subimos también al tope las cotizaciones que los afiliados a Fogafin deben hacer para generarle más recursos a Fogafin, se ha capitalizado, esto es muy importante, se han ordenado todas las capitalizaciones y provisiones que ha sido necesario por la Superintendencia Bancaria, todo banquero que debe capitalizar un Banco, le está llegando la orden de que lo capitalice, todo banquero que tenga que hacer provisiones le está llegando, en lo que va corrido de éste año la Superintendencia Bancaria ha dado órdenes de capitalizaciones y de provisiones que tienen que salir del bolsillo de los dueños de los Bancos por valor de 1 billón de pesos, también, en cifras redondas, la mitad en capitalizaciones y la mitad de provisiones, es decir la emergencia y lo que va a ser Fogafin de ninguna manera va a dispensar o a relevar a los dueños de los Bancos de las responsabilidades que tienen de mantenerlos debidamente capitalizados o provisionados, la cifra que acabo de citar es de tamaño inmenso, que en 8 meses se hayan dado órdenes de capitalización de más 1 billón de pesos y así vamos a seguir, la emergencia no es para relevar a los banqueros de sus obligaciones como dueños que son de las entidades financieras, la emergencia y lo que se va a hacer con los instrumentos de emergencia es para otros propósitos que paso a explicar, y como verán ustedes ninguno de ellos envuelve ni subsidios, ni gabelas, ni ventajas para los accionistas de los bancos sino protecciones para el sistema en su conjunto y por lo tanto para los ahorradores.

Decía que la emergencia básicamente tiene dos capítulos, uno de alivios y otro de apoyos genéricos al sistema financiero. Los de apoyos ya han sido comentados acá, básicamente son unos apoyos a los deudores del sistema UPAC y a los ahorradores cooperativos, no son suficientes por sí solos y yo convengo en eso, para solucionar todos los problemas de los deudores de UPAC o todos los gigantescos problemas heredados por la actual administración en el campo cooperativo, pero son un alivio, si hubiéramos pretendido aliviar todas las dolencias de los deudores del UPAC y de los cooperativistas, probablemente el impuesto que habríamos impuesto ni hubiera sido del 2 por mil sino del 4 o

5% ahí sí distorsionando gravemente toda la actividad financiera, es que fijese Senador Amylkar Acosta, se calcula que los ahorros que están en peligro hoy en día del sistema cooperativo valen 1 billón 700.000 millones de pesos, si el Gobierno hubiera tomado la decisión de comprar todas las acreencias cooperativas por decir algo, hacer desaparecer el riesgo general del sistema, habríamos tenido que destinar prácticamente la totalidad de la contribución financiera a ese sólo propósito las sumas de que estamos hablando son gigantescas, porque la desidia del descuido y la impericia con que se controló, sobre todo, el sistema cooperativo es tema de suma gravedad que el país todavía no le ha hecho el debate y el análisis correspondientes, entonces qué se hizo con la emergencia?, se seleccionaron dos áreas de ayudas, de alivios, sin poder o sin pretender solucionar todos los problemas en el campo del UPAC, desde luego en el campo del UPAC siendo un buen sistema el UPAC, el UPAC como el resto de sistemas de crédito está adoleciendo de un problema grave, que el Gobierno es consciente y que estamos muy preocupados y es el de las altas tasas de interés, el país es un enfermo hoy en día, que adolece de una fiebre de 40 granados que se llama altas tasas de interés y el UPAC no es más que un termómetro que le mide la fiebre a ese enfermo, como hay otros termómetros que lo miden en otros sistemas de créditos diferentes del UPAC, la solución no es romper los termómetros, la solución es bajarle la fiebre a ese enfermo y el Gobierno está trabajando intensamente para que así sea, parte de la razón de esas altas tasas de interés, es precisamente el descuidado gasto público, el exagerado déficit fiscal que ha generado también presiones a las altas tasas de interés y por eso tan importante relevancia tiene la medida adoptada ayer por esta Corporación al aprobar la reforma tributaria que permitirá ir avanzando en la reducción del déficit, es decir, en generar condiciones que nos permitan bajar las tasas de interés, el Gobierno cree que es necesario, urgente y factible bajar entre 8 y 10 puntos las tasas de interés de acá el primer trimestre del año entrante venimos trabajando con el Banco de la República, ya hemos hecho en dos ocasiones en los últimos 15 días, dos rebajas de a dos puntos, vamos a hacerlas otras tantas en los primeros meses del año entrante y vamos a exigir también que esas bajas en las tasas de referencia de los redescuentos del Banco de la República, las traduzcan los banqueros a los usuarios y si así no sucede no descartamos ninguna de las posibilidades legales que están a disposición de las autoridades económicas y financieras del país, porque mal haría Colombia resignarse a convivir con unas tasas de interés 20 y 25 puntos reales por encima de inflación, cosa que no aguanta ningún sector productivo, ese es el gran alivio, el gran bálsamo que le tendrá que llegar a los usuarios del UPAC, de las cooperativas y en general a los usuarios de crédito de Colombia; pero mientras tanto en la emergencia, nos pareció apropiado y justo que como un primer tramo de las medidas de emergencia se llevaran unos alivios a esos dos sectores muy golpeados,

el de los deudores de UPAC y el de las cooperativas, hasta ciertos límites en cuanto permitían las disponibilidades financieras, en el UPAC, usted lo ha relatado, hasta 2.500 UPAC se arbitran unas líneas de crédito que permitirán el usuario normal de esa franja abaratar su cuota entre 20 y 25.000 pesos mensuales, no es todo pero no es poca cosa y cuando hablamos de que tienen acceso hasta usuarios de 5.000 UPAC, estamos hablando de cerca del 70% de los usuarios del sistema UPAC, no se fue más lejos por qué, porque más de 5.000 UPAC ya son usuarios adinerados, en donde llevar subsidios allá era dejarlos de llevar a los estratos inferiores.

En el UPAC o en el crédito de vivienda se tomaron en la emergencia otras medidas que vale también la pena subrayar, se rebajó en un 25% los intereses moratorios, en un 25% para todos los créditos de vivienda, se organiza un sistema de seguro de desempleo, por virtud del cual, de ahora en adelante, el usuario de UPAC que estando empleado lo pierda, su trabajo, por razones ajenas a su voluntad, queda cubierto por un seguro durante 6 meses que le evitará que pierda su casa o su apartamento, se tomaron también medidas para que los que estaban en mora pudieran ponerse al día y evitaran el riesgo de que se les iniciara juicios ejecutivos y por último se toman medidas para que en ningún caso una Corporación de Ahorro y Vivienda pueda percibir como garantía del crédito, nada diferente al propio bien inmueble dado en hipoteca porque estaba sucediendo que por virtud de la baja en los precios de la propiedad raíz, no sólo estaban perdiendo la casa sino el sueldo y el carro del deudor de UPAC y eso se ha evitado y se ha prohibido, y en el caso de las Corporaciones Cooperativas se dispuso un sistema para adquirir hasta \$500 mil pesos de las acreencias que presenten aquellos ahorradores que acrediten no tener ingresos superiores a dos salarios mínimos; esto es contra el Presupuesto, claro que es contra el Presupuesto pero porque el Presupuesto se va a financiar también, y esto honorable Senador Amylkar Acosta, me permite hacer una aclaración: es el Presupuesto Nacional el que va a comprar las acreencias cooperativas, sí, por qué porque el Presupuesto se va a financiar, también con un empréstito forzoso que decretamos de las cuentas inactivas o de su rendimiento, como esos recursos entran al Presupuesto es con esos recursos o con una cuantía análoga de estas como se va a financiar la compra de esas primeras acreencias, queremos ir más lejos y estamos estudiando fórmulas complementarias.

Termino entonces señor Presidente, desde luego en otra oportunidad, quizás ustedes lo encuentran en el documento detalladamente analizadas todas y cada una de las medidas, verán que ninguna de ellas va en la dirección de socializar pérdidas, de su pensionar banqueros sino de proteger el ahorro y de proteger la confianza en el sistema. Quiero decir por último, el Gobierno tuvo el cuidado no sólo de no sustraer ni usurpar ninguna de las facultades, si fueron del Congreso con esta emergencia sino de decretar la emergencia por un solo día, para

que no hubiera incertidumbre, la emergencia se abrió y se cerró en las 24 horas que duró su vigencia, pero de no haber tomado esa medida de emergencia de 24 horas, probablemente podríamos haber tenido como país, años enteros de vicisitudes y de quebrantos en el sistema financiero de no haber tenido las medidas previsivas y precautelativas, que significan el haber tomado la Emergencia Económica, gracias señor Presidente.

La Presidencia interviene para una moción de orden:

Quiero finalmente, felicitar al Senado de la República ha sido esta una Legislatura extraordinaria, yo diría que es un Congreso admirable, sacamos todas las leyes y no muchas leyes sino las que necesitaba el país, leyes de calidad con una gran responsabilidad con un gran esfuerzo, de manera que me queda sólo desearle una feliz Navidad y un año lleno de éxitos y de felicidad también, para ustedes y para las familias.

En el transcurso de la sesión, fueron dejadas por Secretaría las siguientes constancias, para que sean insertas en el acta.

Constancia

Los suscritos Senadores dejamos constancia de nuestro voto negativo, al informe de la Emergencia Económica, la cual consideramos inoportuna e inconveniente.

Samuel Moreno Rojas, Carlos Moreno de Caro, Amylkar David Acosta Medina, Edgar José Perea Arias, José Matías Ortiz Sarmiento, Gustavo Adolfo Guerra Lemoine.

Firma ilegible...

Santa Fe de Bogotá. D. C., 16 de diciembre de 1998.

* * *

Constancia

En razón a las deficiencias que experimenta el recinto en materia de sonido, y que impide proyectar con claridad el contenido de las diferentes sesiones, me permito solicitar a la mesa directiva que se adelante ante quien corresponda, la gestión de un trabajo de mejoramiento técnico para la calidad del sonido.

Considero de vital importancia el mejoramiento en las condiciones de comunicaciones, pues para un escenario donde se debaten los grandes temas de interés nacional, es necesario que quienes participamos de él, recibamos con mucha claridad los conceptos, las exposiciones, las explicaciones, para poder asumir con mayor criterio la responsabilidad que tenemos frente al país.

En este momento la cobertura en materia de sonido para las sesiones plenarias es muy escasa y es necesario urgentemente que se ordene su revisión.

Alfonso Lizarazo.

Sigue firma ilegible.

* * *

Constancia

El suscrito Senador de la República, ante el contenido del Proyecto de Plan Nacional de

Desarrollo "Cambio para construir la paz", presentado recientemente por el Gobierno Nacional al Consejo Nacional de Planeación para efectos de la participación ciudadana que ordena la Ley 152 de 1994, Orgánica de Planeación, y tomando en consideración que ni en la Parte general ni en el plan de inversiones se encuentra reflejada la inversión Pública Nacional que dé respuesta eficiente a la múltiple problemática que viene azotando al departamento del Cauca, se permite entregar el documento anexo "Manos unidas por el Cauca" elaborado por el Consejo Departamental de Planeación del Departamento del Cauca, como constancia de la preocupación e inconformidad manifestadas por los más amplios sectores de la sociedad caucana representados en dicho organismo de participación comunitaria, y con el propósito de alertar al Congreso de la República acerca de la necesidad de un estudio profundo y reposado del citado proyecto de Plan de Desarrollo, que garantice la inclusión de los planes, programas, proyecto, partidas y recursos que recojan las aspiraciones más sentidas de nuestra comunidad, así como las propuestas del Plan de Gobierno "A trabajar por el Cauca", en ejecución, en procura de una articulación de las estrategias nacionales de desarrollo con las necesidades regionales y departamentales.

Presentada por el honorable Senador,

Aurelio Iragorri Hormaza.

Santa Fe de Bogotá, D. C., martes 15 de diciembre de 1998.

MANOS UNIDAS POR EL CAUCA

Propuesta del Consejo Departamental de Planeación para construir un consenso de negociación sobre la participación del Cauca en el Plan de Desarrollo -diciembre de 1998

"Es imposible que una sociedad acumule capital social si en ella prima el conflicto sobre la cohesión, o si existe la percepción generalizada de que las principales decisiones sociales son tomadas por unos pocos y para beneficio económico de unos pocos" Cambio para construir la paz, página 19.

El Consejo Territorial de Planeación, luego de conocer hace 3 semanas el documento de Plan Nacional de Desarrollo "Cambio para construir la paz", y de haber podido acceder la última semana al Plan de Inversiones correspondiente, ha efectuado varias reuniones ampliadas, preocupados como estamos por la notable ausencia de nuestro Departamento, en las acciones específicas que allí se detallan.

Además de exponer aquí una serie de ideas generales y propuestas específicas, estamos presentando a consideración del conjunto de los actores sociales y políticos del Departamento, una rápida acción conjunta que permita, en un acto sin antecedentes en el Cauca, actuar como una sola fuerza de presión ante el Gobierno Nacional, para que queden al menos incluidos aquellos proyectos estratégicos para la región, y que constituyen puntos de despegue para nuestro desarrollo.

Como representantes de distintas organizaciones sociales consideramos que esta es una excelente oportunidad para que en el Cauca empecemos a trabajar unidos, por encima de cualquier otra consideración personal o grupista, cuando de defender los intereses colectivos se trate.

Consideraciones generales sobre el plan

1. Entendemos, como lo contempla la Ley 152, que el Plan, contiene fundamentalmente el Programa de Gobierno con el cual se comprometiera el doctor Andrés Pastrana, siendo aún candidato, lo que hace en esa medida comprensible que su contenido y filosofía, se centren en el tema de la construcción de paz, y que como método para lograrlo, se proponga el compromiso mancomunado de la población y el Gobierno, anhelo que compartimos todos los colombianos y colombianas.

2. Valoramos en forma especial el énfasis dado al tema del capital social, que en el Plan se supone estará extensamente desarrollado en la estrategia denominada: "Fortalecimiento del tejido social", el que a la letra termina concentrándose en alcanzar una cobertura universal en salud y educación, lo que siendo a todas luces importante, no se corresponde ni garantiza los mecanismos sociales, políticos y procedimentales, que faciliten a las diferentes organizaciones de la sociedad civil, empoderarse en términos de su ejercicio ciudadano.

3. El eje económico del crecimiento y la sostenibilidad, no contempla como viene replanteándose el conjunto de los países del mundo, la coexistencia de modelos combinados de fortalecimiento de la producción tanto hacia adentro como hacia fuera del país, lo que centra el énfasis casi exclusivamente en orientar toda la economía hacia los mercados externos, es decir, producir para exportar.

4. Aspectos claves para nosotros como son los referidos a las poblaciones negras y comunidades indígenas, carecen de concreción, especialmente en lo que al reconocimiento de sus particulares maneras de entender el desarrollo se refieren en temas como la etnoeducación, etnosalud, etc.

5. Aunque el Plan mantiene unos niveles de generalidad, llama la atención que por contrapartida, sí se privilegie la región Caribe. Globalizando los datos del Plan de inversiones, puede decirse que el 70% de las mismas, se van a focalizar por encima de una línea imaginaria que se traza desde el sur de Antioquia, hasta el Departamento de Santander, mientras el resto del país contará con unas menores salpicaduras en el eje cafetero, meseta Cundiboyacense, Valle y sur de Nariño. La única obra de inversión que toca parcialmente al Cauca, es el gasoducto "Yumbo-Caloto", el cual ni siquiera constituye una obra que haya sido mencionada en nuestro propio Plan de Desarrollo.

6. Los reconocimientos que hace el Plan a los Acuerdos Internacionales en materia de políticas para las mujeres, no se ven reflejadas en las inversiones ni en los programas puntuales, tales como salud o educación.

7. Se habla de incrementar las inversiones para las regiones y fortalecer la descentralización, en un esperado aumento de las transferencias a las entidades territoriales, aspecto que de ninguna manera queda claro, toda vez que se supone que un creciente volumen de estos recursos van a salir de la inversión privada.

Consideraciones y propuestas desde el Cauca

Empezaremos por ratificar la necesidad de convertir en una oportunidad, la carencia de sentido regional de pertenencia que ha impedido, tanto a nuestra dirigencia social como política, anteponer el interés colectivo a los personalismos o intereses de grupos, para que abramos en la perspectiva del nuevo milenio, una forma de negociación conjunta, que reposicione al Cauca frente a los destinos nacionales.

Es a este tipo de métodos, antes que la existencia de nuevos aparatos, a lo que hoy se le denomina "las terceras vías", que no es otra cosa que el planteamiento de una nueva gobernabilidad verdaderamente orientada a construir un presente y futuro sostenibles. Alimento la convicción de que este ejercicio destinado a incluir al Departamento en el lugar que en equidad le corresponde en el Plan de Desarrollo Nacional, tienda a convertirse en un ejercicio permanente de nuestra identidad caucana.

Desde las anteriores consideraciones, proponemos los siguientes puntos para la negociación:

1. El 62% de la población caucana vive en condiciones de extrema pobreza, según estudios que reposan en el DNP y que fueron ratificados por el Plan de Desarrollo "A Trabajar por el Cauca". Este dato, ignorado por el documento del Plan Nacional (ver página 4, nota al pie), obliga bajo criterios de equidad, a dar más a quien tiene menos, a realizar mayores inversiones en nuestro Departamento, que es el mismo supuesto bajo el cual se prioriza la región Caribe.

2. Existen una serie de obras que no solo han sido reconocidas en anteriores documentos Conpes, sino que por lo demás cuentan con niveles importantes de preinversión, lo que de entrada justifica su continuidad, como es el caso de los Planes Patía y Pacífico. En el primero tenemos que resaltar el distrito de riego, y en el segundo, la confluencia de la enorme riqueza humana expresada en las minorías étnicas que la habitan, así como de la más extensa biodiversidad menos intervenida por kilómetro cuadrado de todo el país. Estos dos elementos tienen que verse reflejados en forma clara en el nuevo Plan de Desarrollo.

3. Con la participación y preinversión de diferentes entidades estatales, tales como la Red de Solidaridad, se construyó conjuntamente con la población, el Plan Agro Ambiental del Macizo Colombiano, estrella hidrográfica del país, la que pese a su peso en el balance hídrico nacional, no ha sido incluida como la ecorregión estratégica que es.

4. Sector de infraestructura vial y energética: el Cauca es paso obligado hacia el Ecuador, país

en el que se han incrementado las inversiones colombianas en el último lustro. La vía Panamericana por tanto adquiere mayor peso estratégico. En esa medida, la vía "Timbío El Estanquillo", necesaria para obviar el repetitivo problema de deterioro causado por la falla geológica que hoy afecta el actual trazado es una obra de interés nacional, como también lo es "La Plata-Popayán", que desembotaría hacia el Puerto de Buenaventura, toda la carga potencial del sur-oriente del país.

Una vieja aspiración del Cauca es facilitar la salida hacia el Pacífico, por lo que la carretera "El Plateado La Emboscada López de Micay", que con solo 39 kilómetros de largo, permitiría al fin hacer posible el desarrollo para esta importante región, al igual que la hidroeléctrica de Brazo Seco.

En el mismo sentido las obras de infraestructura tanto vial como de electrificación y mantenimiento de los aeropuertos de los tres municipios del Pacífico, que se encuentran detallados en el Plan de Desarrollo Departamental, y que se anexan a este documento, son respaldados en su totalidad por los miembros del Consejo Territorial de Planeación, a fin de que su inclusión sea igualmente garantizada.

5. En lo atinente al sector de Turismo, hay ciertas omisiones imperdonables, una de ellas es ignorar a San Agustín, zona declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad, de la que hace parte el complejo arqueológico de Tierradentro. Otra es descartar el valor de Isla Gorgona, salacuna mundial de las ballenas jorobadas, y que hace parte del entorno de alta biodiversidad del Pacífico.

6. Las comunidades indígenas y negras del Cauca, ratifican su derecho a valorar el desarrollo más allá de las obras de infraestructura, y exigen el reconocimiento en el Plan, a gestionar con la autonomía que les da la Constitución Nacional, aspectos cruciales como son los referidos a etnoeducación, etnosalud y producción.

7. Representantes de varias universidades, consideran necesario aportar para el Cauca el criterio de la biodiversidad aplicada al desarrollo, de modo que se comprometa en el plan, un proyecto específico de investigación ciencia y tecnología, que no sólo potencie nuestra riqueza natural, capacidades, potencialidades y recursos humanos, sino reconozca que un departamento como el nuestro, con casi 70% de sus habitantes ubicados en el sector rural, amerita una política de autosuficiencia alimentaria, que permita al departamento en el mediano plazo, convertirse en exportador interno de alimentos hacia aquellas zonas del país, que por su vacación industrial, amenazan consolidarse como importadores desde el exterior de la comida que puede suministrar el Cauca.

8. Respondiendo al espíritu original que inspiró el régimen subsidiado, el Cauca requerirá un proyecto de consolidación de sus ESS, en consecuencia con el peso que da el plan de salud, a la participación y a las empresas solidarias, de modo que no sólo mejoremos la cobertura sino también la calidad del servicio.

9. Nuestra población presenta como primera causa de morbimortalidad la generada en la violencia intrafamiliar y vecinal por lo que requerimos un proyecto específico que fortalezca el consejo departamental de protección a la familia, con énfasis en las mujeres, infantes y jóvenes.

10. Frente a la vocación recalcada por el plan, consideramos que de no contemplarse las obras de infraestructura necesarias y complementarias de la Ley 218, el país estaría perdiendo el esfuerzo invertido hasta ahora, para convocar otro polo de desarrollo con capacidad exportadora. Si el documento "Cambio para construir la paz", habla de fomentar la producción a través de incentivos semejantes a la Ley Páez, solo puede esperarse que alrededor de la región se focalice y profundice la inversión social, a lo cual debe ir ligada la permanencia de Nasa Kiwe.

11. Reconoce el consejo territorial, que la economía solidaria es una estrategia válida y necesaria para que las comunidades departamentales fortalezcan la actividad empresarial y su economía regional, por lo cual se requiere establecer un programa masivo de investigación, educación y fomento financiero.

Redacción: Esperanza Cerón Villaquirán,
Presidente Consejo Territorial de Planeación,
Popayán, 13 de diciembre de 1998.

Nota: Se anexan documentos presentados por los diferentes sectores sociales.

V

Negocios sustanciados por la Presidencia

Por Secretaría se dejan los siguientes documentos para que sean insertos en el acta.

Comentarios de la Contraloría General de la República sobre las medidas de emergencia económica

Colombia atraviesa por un período de crisis económica generalizada. Esta situación se manifiesta en las finanzas del Gobierno Central Nacional, cuyo déficit como proporción del PIB bordea hoy el 6%, porcentaje semejante al que presentaba el sector público no financiero a mediados de los ochenta, cuando se forzó la introducción de un durísimo ajuste macroeconómico; tampoco le va bien a la balanza de pagos del país, cuya cuenta corriente pasó de un superávit de 5.5% del PIB en 1991 a un déficit de 5.9% en 1997, del cual 3.7 puntos porcentuales correspondieron a la cuenta de servicios; pero también es evidente la problemática del sector real que, según los cálculos de la Contraloría General de la República, crecerá alrededor de 2% en 1998 y 1.4% en 1999. Además, se estima una tasa de desempleo aproximada de 15% para este año y de 15.7% para 1999.

Aunada a esa difícil situación, y de alguna manera ligada a ella, el sistema financiero del país vive uno de sus peores momentos de la historia reciente, marcado por una clara tendencia de deterioro en su cartera. De hecho, a finales de octubre último la cartera vencida del sistema se situó en 9.7%, indicador que alcanzó un preocupante 12,2% en las corporaciones de aho-

rrero y vivienda, que hoy encabezan la lista de las instituciones financieras con mayores problemas de solvencia.

En esas condiciones, el Gobierno Nacional optó por declarar la emergencia económica el 16 de noviembre pasado. Explicó las medidas como una vía adecuada para garantizar los ahorros de millones de cuentahabientes y de paso asegurar la estabilidad del sistema financiero. En efecto, el decreto subsiguiente (2331 de la misma fecha) respondió al encabezado *por el cual se dictan medidas tendientes a resolver la situación de los sectores financiero y cooperativo, aliviar la situación de los deudores por créditos de vivienda y de los ahorradores de las entidades cooperativas en liquidación mediante la creación de mecanismos institucionales y de financiación y la adopción de disposiciones complementarias*.

Para atender el requerimiento de la honorable Corte Constitucional, la Contraloría General de la República se permite exponer sus puntos de vista sobre la emergencia declarada y el contenido del Decreto Legislativo 2331 de 1998.

A continuación se detallan las ideas elaboradas en torno a tan importantes materias, dada su trascendencia para el país en general y para las finanzas públicas en particular, en especial en un ambiente como el actual, caracterizado por escasez absoluta de financiamiento rápido y suficiente para Colombia, en la comunidad financiera internacional.

Entre nuestras consideraciones prima el convencimiento de que el Gobierno Nacional asigna al sistema financiero una relevancia superior y tiene presente los desarrollos recientes de los sistemas financieros de Chile, Argentina, México y Venezuela, donde múltiples causas —muchas de ellas identificables para el caso colombiano— derivaron en verdaderas *debacles* para esos países.

De manera que si la pregunta fuera por la inminencia de la búsqueda de medidas tendientes a aliviar la problemática de los establecimientos de ahorro y crédito, la respuesta tendría que ser automáticamente positiva.

Pero para calificar el ajuste de la declaratoria de emergencia a la Constitución y a la ley, es necesario ofrecer primero un contexto ilustrativo, de manera que las decisiones que eventualmente se sustenten en nuestras reflexiones resulten más de una cuota analítica ofrecida desde la óptica económica que posee el Contralor General, que desde la jurídica en la cual los honorables Magistrados tienen fundada su alta investidura.

No nos cabe la menor duda de que hoy día la situación económica del país es de tal gravedad, que un posible colapso del sistema financiero sería catastrófico. Es lo que nos indican las quiebras, la caída de la inversión, el desempleo y las pesimistas proyecciones económicas.

En tales circunstancias, el Gobierno debe apelar a las herramientas que tiene disponibles, y en esta oportunidad escogió una salida que se constituye en un intento por tratar de salvar el

sistema financiero y preservar la confianza en esas instituciones como su principal activo. En forma subsidiaria, tal objetivo podría inyectarle tranquilidad al resto de las actividades económicas.

Las crisis financieras

Las crisis financieras son eventos recurrentes en las economías de mercado. Su carácter sistémico obedece a las interrelaciones que existen entre el sector real de la economía y el sector financiero. En general, esas crisis se desencadenan cuando la situación financiera de las empresas se deteriora como consecuencia de una reducción de sus flujos de caja y cuando empiezan a transitar de una situación de cobertura (predominio de pasivos de largo plazo) a una especulativa (predominio de pasivos de corto plazo), para terminar finalmente en una situación Ponzi¹, en la cual las empresas son incapaces de cubrir el pago de intereses con recursos propios, y tienen que recurrir a financiados con pasivos de corto plazo.

A la par, entidades financieras que durante un período de *boom* otorgaron créditos, empiezan a acumular cartera de dudoso recaudo, lo que apenas es un indicador de los problemas que tiene el sector real para cumplir sus compromisos financieros. Si, además, los costos del crédito aumentan como consecuencia de una política contraccionista, entonces, la situación se agrava a tal punto que el sector financiero restringe hasta el extremo de cerrar las líneas de crédito a sus clientes, lo que tarde o temprano derivará en una suspensión de pagos de las empresas en situación Ponzi. La posterior corrida de los depósitos en las entidades bancarias obedece principalmente a la pérdida de confianza en el sistema de pagos y de crédito.

Un problema adicional que debe tenerse en cuenta es el “riesgo moral”. Generalmente, durante los auges los agentes económicos pueden tomar riesgos excesivos que, si bien podrían reportar altos rendimientos en situaciones normales, agudizarían los problemas tan pronto se entra en un período de desaceleración económica e incremento en las tasas de interés.

La razón de dicho comportamiento se sustenta en la garantía explícita que el Gobierno mantiene sobre los pasivos del sistema. Esa garantía no tiene una contrapartida representada en primas pagadas por las Instituciones financieras, ni en la aplicación juiciosa de regulaciones efectivas o de actividades rutinarias de monitoreo sobre variables claves como, por ejemplo, la liquidez, la solvencia y la calidad del portafolio de inversiones de dichas instituciones.

En este sentido, ningún banco tiene la necesidad de demostrar solvencia a los depositantes. Puesto que al final el Gobierno responderá por el total de los depósitos, a los ahorradores y cuentacorrentistas no les preocupa que la exposición de riesgo de las entidades financieras aumente a medida que la economía cae en la recesión.

Las tasas de interés

Como se anotó, una variable que agrava la situación financiera de las empresas del sector reales la tasa de interés. El gráfico 1 muestra que desde noviembre de 1997 la tasa de interés se

disparó nuevamente; la razón fundamental fue la aguda contracción de la liquidez de la economía, medida por la tasa de crecimiento de los medios de pago (M1).

Ahora bien, según el Decreto 2330 de 1998, declaratorio de la emergencia, las autoridades económicas han agotado todos los recursos para reducir las tasas de interés a niveles aceptables con el equilibrio ahorro-inversión. Entre las medidas citadas en el decreto vale la pena destacar las siguientes:

a) Reducción de encajes y remuneración de los mismos;

b) Ampliación del suministro de liquidez permanente hacia el sistema financiero, tanto en montos como en plazas, a través del Banco de la República.

Respecto a la eficacia de la primera medida, es pertinente citar una investigación del Banco de la República sobre la sensibilidad de la tasa de interés de colocación de los bancos colombianos a las cambios en los parámetros de eficiencia y de política económica². El estudio estableció que la tasa de interés tiene una reducida elasticidad a la variación del encaje y a la relajación del régimen de inversiones forzadas, mientras que los factores con mayor influencia son los índices de eficiencia y la calidad de la cartera. Efectivamente, como se muestra en el gráfico 2, la tasa de interés activa sigue a la pasiva, manteniéndose el margen de intermediación relativamente estable a lo largo del tiempo, sin importar la política que sigan las autoridades económicas (Gráfico 3).

En relación con el punto b), se puede constatar que realmente lo que ha sucedido es una permanente y aguda contracción de la liquidez de la economía. Así se aprecia en el gráfico 4, donde se dibuja el comportamiento de las tasas de crecimiento de la base monetaria y de los medios de pago.

La aguda reducción se inicia desde finales de 1997 y continúa hasta noviembre 13 de 1998. Sorprende, obviamente, que las tasas de crecimiento sean negativas entre septiembre y noviembre de 1998. La realidad es que el Banco de la República no le ha inyectado la liquidez necesaria a la economía y lo que realmente muestran los datos es que la redujo sistemáticamente³. Es necesario tener presente que el

¹ Charles Ponzi fue un “mago financiero” de Boston, que descubrió que si ofrecía altos rendimientos sobre los depósitos que le confiaran, podría captar muchos fondos. Mientras los depósitos que recibía crecieron a una tasa más rápida que el interés prometido a sus clientes, pudo cumplir por la vía de incrementar su endeudamiento. Pero cuando los depósitos empezaron a crecer a una tasa más lenta que sus obligaciones de pago de intereses, no pudo cumplir sus compromisos. En la medida en que se utiliza el producto del endeudamiento para el pago de intereses (o de dividendos), un esquema Ponzi eventualmente se derrumba.

² Fernando Montes y Alberto Carrasquilla (1986), *Sensibilidad de la tasa de interés activa de los bancos a cambios en los parámetros de política y estructura*, Ensayos sobre Política económica, diciembre.

³ Las tasas de crecimiento son anuales, con el fin de evitar el efecto de la estacionalidad de la variable.

sistema de la banda cambiaria ha reducido los grados de libertad de las autoridades monetarias. En efecto, cuando la tasa de cambio se pega al techo o al piso, el sistema funciona realmente como uno de tipo de cambio fijo; en el cual la oferta monetaria es endógena, es decir, las autoridades monetarias pierden grados de control sobre ella.

De todos modos, una vez se modificó la banda cambiaria en septiembre de 1998, el Banco de la República desplazó hacia abajo el corredor de la base monetaria, lo que contribuyó a reducir más la liquidez de la economía.

El Banco de la República puede argumentar, por supuesto, que su misión constitucional es reducir la inflación, sobre lo cual no existe discusión; sin embargo, como se observa en el gráfico 5, la tasa de inflación mantiene una tendencia decreciente desde agosto de 1994, que se ha mantenido independientemente de la política monetaria (aumentos y contracciones de la oferta monetaria).

Pero tal vez lo más paradójico es que los períodos en los cuales la tasa de inflación estuvo por encima de la tendencia decreciente (línea recta) coinciden con los de mayor contracción monetaria, mientras que los períodos de menor restricción coinciden con incrementos de los precios por debajo de la tendencia de largo plazo de la inflación. El Banco de la República, en su esfuerzo por defender la banda cambiaria, ha promovido excesivos recortes de liquidez, los cuales se han visto reflejados en aumentos de las tasas de interés, en el desempleo y en la acumulación de cartera de dudoso recaudo; esta última, como lo manifiestan los técnicos del Banco de la República, es una de las razones por las cuales no caen las tasas de interés.

Gráfico 1

CRECIMIENTO DE M1 Y TASAS DE INTERES

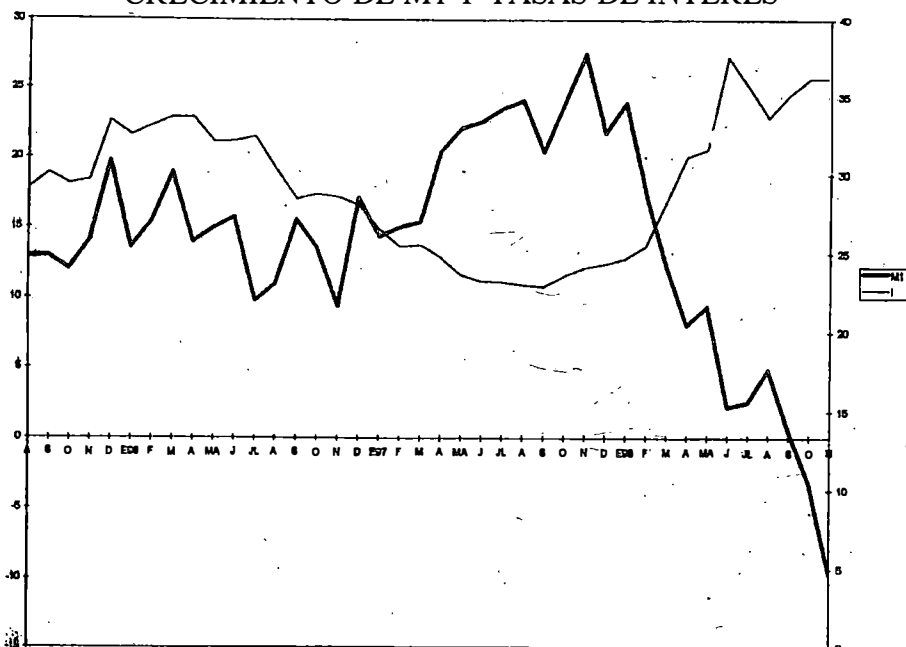


Gráfico 2

TASAS DE INTERES ACTIVA Y PASIVA AGO. 94-OCT. 98

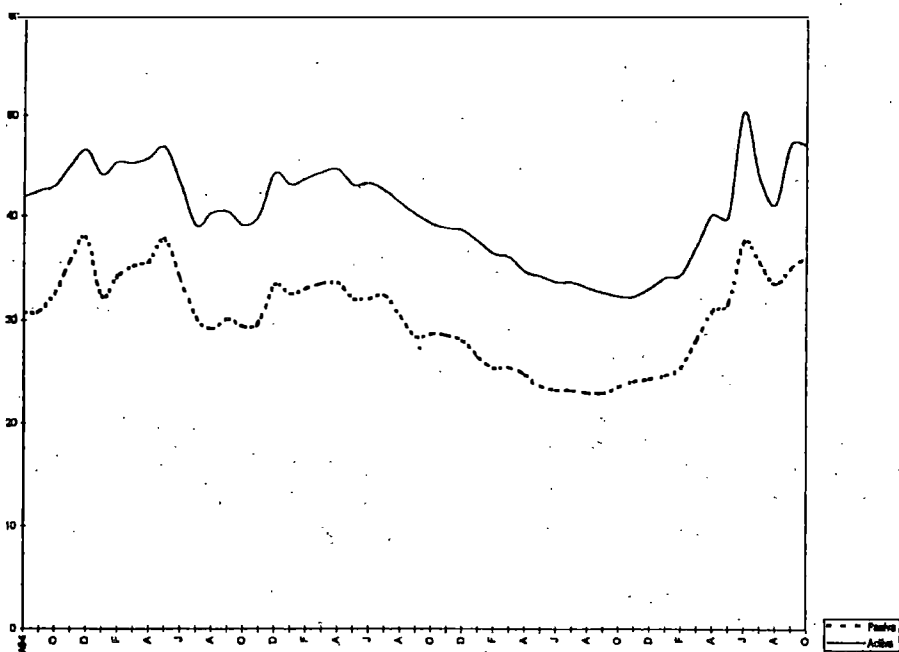


Gráfico 3

MARGEN DE INTERMEDIACION AGO. 94-OCT. 98

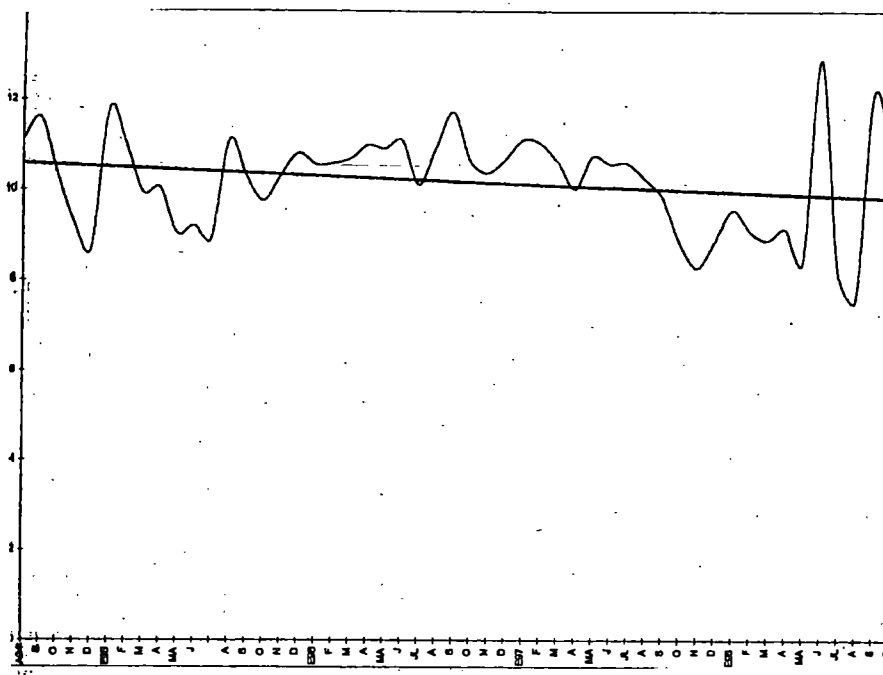


Gráfico 4

CRECIMIENTO ANUAL DE LA BASE MONETARIA Y LOS MEDIOS DE PAGO

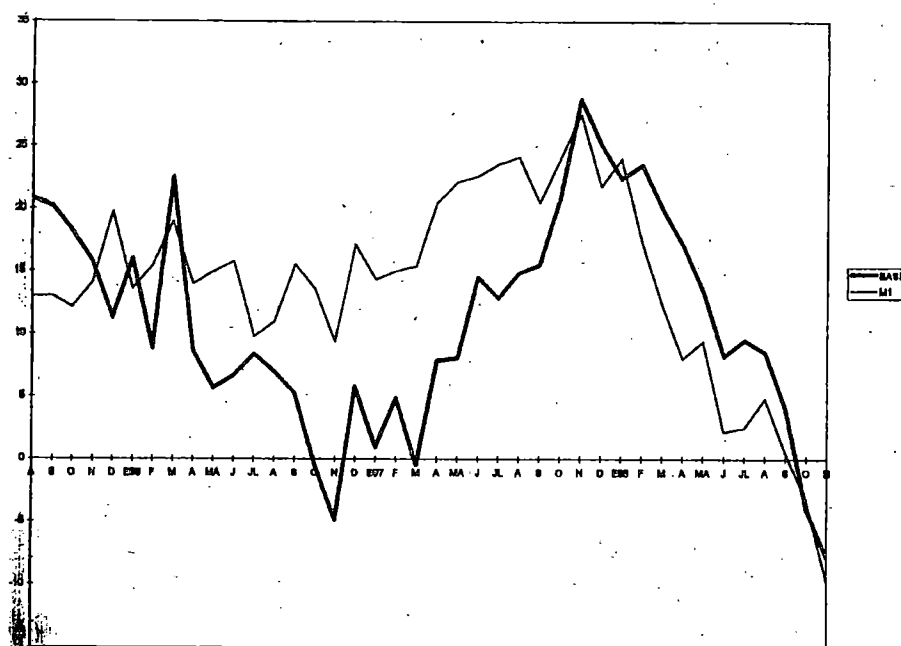
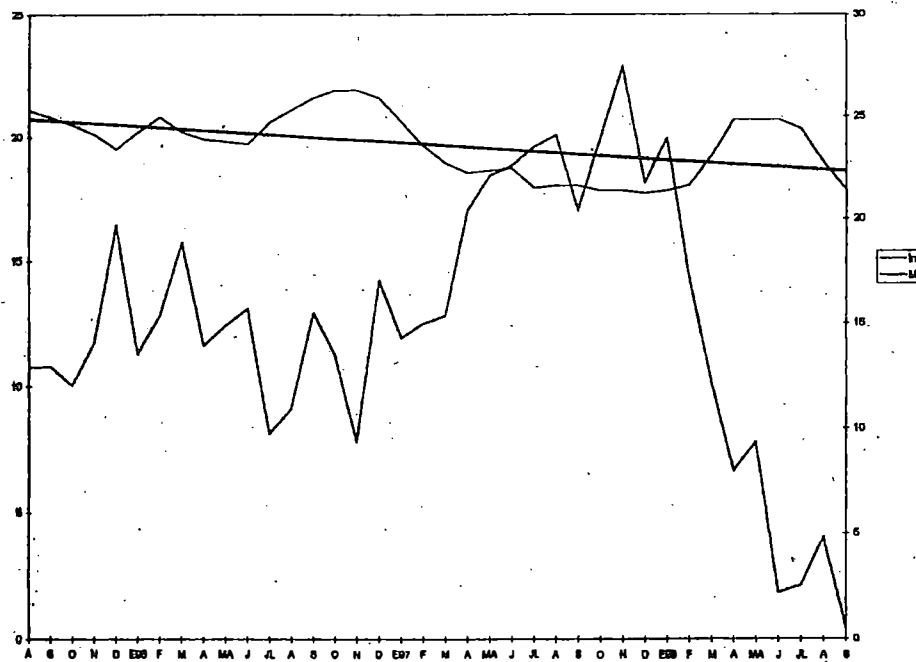


Gráfico 5

TASA DE CRECIMIENTO DE M1 E INFLACION



Es verdad que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras no tiene los recursos necesarios para sortear una crisis sistémica del sector real y del sector financiero; sin embargo, como se anotó anteriormente, es factible que inyectando la liquidez necesaria a la economía, bajen las tasas de interés, y paulatinamente se empiece a resolver el problema de la cartera de dudoso recaudo. Al respecto, téngase en cuenta que la contribución de 2 por mil impuesta sobre los retiros del sistema financiero, incluida en el decreto de emergencia económica, puede aumentar las tasas de interés, como se demuestra formalmente, después de una medida tal, la demanda de dinero para realizar transacciones aumenta y, consecuentemente, el margen monetario para satisfacer el motivo especulación se reduce, dando origen a un aumento de las tasas de interés⁴.

Las causas de la emergencia económica en cifras

En este aparte se busca presentar algunas cifras que pudieran contribuir a explicar la declaratoria de la emergencia como una decisión generada por la crítica situación del sistema financiero.

Como lo señaló el Gobierno en su momento, la cartera vencida ha alcanzado un nivel especialmente alta, tendencia que se ha observado en el transcurso del año. Tal apreciación se puede deducir de las cifras del sector a marzo de 1998, las mismas que están incluidas en los cuadros que se anexan y que permitieron a la Contraloría General extractar, entre otras, las siguientes conclusiones:

- El total de la cartera vencida creció 32.7% anual.
- De la cartera de crédito bruta del sistema financiero consolidado, 52.3% correspondía a los bancos, 23.5% a las corporaciones de ahorro y vivienda y 11.2% a las entidades financieras públicas.
- De la cartera vencida, 40.4% pertenecía a los bancos, 25.6% a las corporaciones de ahorro y vivienda y 23.3% a las entidades financieras públicas.
- La relación entre provisión acumulada y cartera vencida era 28.5% para el total del sistema financiero, 40.9% para los bancos, 66.4% para las corporaciones financieras, 8.6% para las corporaciones de ahorro y vivienda, 39.7% para la caja de crédito agrario, 33.9% en el IFI y 10.3% para el BCH.
- De la cartera comercial, 63.1% estaba en cabeza de los bancos, 6.6% de las corporaciones de ahorro y vivienda y 11.1% de las entidades financieras públicas.
- De la cartera de consumo, 71.9% correspondía a los bancos, 5.6% a las corporaciones de ahorro y vivienda y 7.7% a las entidades financieras públicas.
- De la cartera hipotecaria, el 18.5% pertenecía a los bancos, el 67.9% a las corporaciones de ahorro y vivienda y el 12.9% al BCH.
- De la cartera comercial, el 41.2% es de los bancos, el 16.3% de las corporaciones de ahorro

y vivienda y el 27.7% de las entidades financieras públicas.

- De la cartera de consumo, el 61.2% se encuentra en cabeza de los bancos, el 7.6% de las corporaciones de ahorro y vivienda y el 16.5% de las entidades financieras públicas.

- De la cartera hipotecaria, el 15.2% corresponde a los bancos, el 62.1% a las corporaciones de ahorro y vivienda y el 21.8% al BCH.

- El total de pasivos del sistema financiero es del orden de los \$66.5 billones, de los cuales el 52.3% corresponde a los bancos, el 20.0% a las corporaciones de ahorro y vivienda y el 13.2% a las entidades financieras públicas.

En los anexos se presentan los diferentes rubros del Balance y el Estado de Pérdidas y Ganancias de cada una de las entidades que componen el conjunto de bancos y de corporaciones de ahorro y vivienda, a marzo de 1998.

De manera que los indicadores del sector financiero, y en particular el de cartera vencida, revelan la magnitud de la crisis del sistema. De mantenerse esa tendencia, el capital bancario resultaría insuficiente para respaldar los pasivos del sistema y pondría en aprietos al sector real de la economía.

En los gráficos 6 a 21, elaborados por la Superintendencia Bancaria de Colombia, se muestra la evolución de los principales indicadores sectoriales. En una primera parte se muestra la evolución de los activos, los pasivos, el patrimonio y la utilidad. En el segundo grupo se observa el comportamiento de los indicadores de la cartera para el conjunto del sistema, así como por tipo de intermediario.

En general se observa cómo ha venido evolucionando el indicador de la cartera vencida de los créditos hipotecarios, que desde 1996 es creciente, lo mismo que el de la cartera vencida de los créditos de consumo. Esos indicadores contrastan con el análisis del sector real que se incluye en este mismo documento, donde se señala que los sectores de la construcción y de comercio son los que presentan una mayor fragilidad financiera.

Indicadores del sector real

La evaluación rigurosa de la situación financiera de las empresas del sector real requiere la combinación de varias fuentes de información. Las cuentas nacionales del Dane, la encuesta anual manufacturera, las cuentas financieras del Banco de la República y la información microeconómica de la Superintendencia de Sociedades. Infortunadamente, no se cuenta con la información actualizada. La de Cuentas Nacionales sólo cubre hasta 1995. Las Cuentas Financieras del Banco de la República llegan hasta 1996 y no se dispone de la información de las Supersociedades con la oportunidad requerida.

En el cuadro 1 se presentan indicadores financieros y de rentabilidad para las empresas más grandes del país entre 1994 y 1996. Los indicadores relevantes son: el nivel de endeudamiento y la rentabilidad. Las empresas se clasificaron, además, en los siguientes sectores: agricultura, minería, industria,

construcción, servicios (electricidad, gas y agua), comercio, financiero y otros.

El nivel de endeudamiento se define como la relación entre el total de pasivos y el total activos y la rentabilidad como la relación entre las utilidades y las ventas. Se puede definir un rango de fragilidad financiera sectorial. Los sectores con nivel de endeudamiento mayor al 50% y rentabilidad menor del 10%, se pueden considerar frágiles, es decir, en la eventualidad de una recesión aguda, es muy probable que su posición financiera evolucione de una situación de cobertura a una especulativa y finalmente a una Ponzi.

Si bien la información es insuficiente para calificar la etapa por la cual pueden estar atravesando los sectores reales en la actualidad, se puede inferir del cuadro citado que los más frágiles en 1996 eran construcción, financiero, comercio, minería y otros. Los demás sectores presentaban indicadores razonables en 1996, año en el cual se hace evidente la desaceleración del crecimiento de la economía colombiana. Es importante resaltar que los sectores mencionados tienen la mayor participación en la cartera de las entidades financieras que presenta el consolidado nacional de la Superintendencia Bancaria; por ejemplo, en 1996, Construcción y Comercio representaban el 6.8 y el 15.9%, respectivamente (Cuadro 2).

Las instituciones del Estado

En opinión de la CGR, el arreglo institucional del sector financiero ha condicionado, en gran parte, las medidas que finalmente se tomaron. La actual división existente entre los conceptos de liquidez y solvencia no permite bajo circunstancias normales rescatar el sistema. De hecho, el inciso segundo del artículo 1° de la Resolución Externa No. 25 de 1995 del Banco de la República reza: *En ningún caso los apoyos de liquidez podrán otorgarse a entidades insolventes o tener por finalidad o efecto resolver un problema de insolvencia.* Esta distinción puede dar lugar a confusión, pues las situaciones recurrentes de iliquidez, pueden en realidad estar reflejando problemas de solvencia.

En la medida en que el Banco de la República se ha limitado a suministrar liquidez a la economía, ha resignado en la práctica su función de prestamista de última instancia, para dejar que la misma recaiga sobre el Fogafín. Esta separación de funciones llevó en el muy reciente caso de Granahorrar, a que el Fogafín actuara en esa calidad; sin embargo, dado el carácter de la crisis, es claro que resultaría imposible para el Fogafín proveer con prontitud los fondos requeridos para resolverla. En opinión de la Contraloría, si el arreglo institucional le permitiera al Banco de la República ser el prestamista de última instancia, la emergencia económica sería innecesaria. Pero al haberse resignado esa función, se requieren medidas extraordinarias; es por esta razón que en la mayoría de los países el prestamista de última instancia es el Banco Central.

⁴ Ver anexo.

Cuadro 1 Situación financiera de las 100 Empresas más grandes de Colombia (1994-1997) (Millones de Pesos corrientes)						
Años/Sector	Activo	Patrimonio	Ventas	Utilidad	Endeudamiento*** (%)	Rentabilidad (%)
Agricultura, incluye 32 empresas.						
1994	778,274	509,410	268,587	20,739	34.5	7.7
1995	969,450	671,709	349,513	25,195	30.7	7.2
1996	1,354,276	953,096	480,527	73,378	29.6	15.3
1997	1,449,000					
Minería, incluye 44 empresas						
1994	11,224,337	3,907,871	4,616,814	197,038	65.2	4.2
1995	13,851,008	5,396,969	6,272,110	76,003	61.0	1.2
1996	17,020,712	7,780,555	8,261,307	676,392	54.3	8.2
1997	20,920,000					
Industria, incluye 384 empresas.						
1994	24,333,874	16,773,214	18,063,449	1,487,136	31.1	9.2
1995	32,744,428	22,388,077	19,848,529	1,282,746	31.6	8.4
1996	39,459,192	26,818,904	22,974,789	1,338,298	32.0	5.8
1997	46,063,000					
Financiero, incluye 274 empresas.						
1994	49,720,130	13,440,839	10,847,974	1,045,977	73.0	9.6
1995	66,410,926	18,843,003	17,536,509	1,497,951	71.6	8.5
1996	80,950,873	22,202,775	20,155,656	1,319,082	72.6	6.5
1997	104,215,000					
Electricidad, Gas*, incluye 17 empresas.						
1994	16,707,085	9,816,660	2,407,780	720,765	41.2	29.9
1995	18,738,479	11,205,601	3,029,673	475,913	40.2	15.7
1996	21,173,177	13,860,697	3,187,892	449,582	34.5	14.1
1997	29,818,000					
Construcción, incluye 53 empresas.						
1994	1,053,028	345,844	559,685	33,395	67.2	6.0
1995	1,708,890	642,338	681,058	49,817	62.4	7.3
1996	2,679,965	1,193,848	983,596	92,237	55.5	9.4
1997	3,519,000					
Comercio, 98 empresas.						
1994	3,176,313	1,408,119	6,331,836	178,969	55.7	2.8
1995	4,492,058	2,129,432	7,665,380	95,765	52.6	1.2
1996	6,458,191	3,245,975	9,659,353	187,262	49.7	1.9
1997	6,939,000					
Otros**, incluye 98 empresas.						
1994	11,105,114	5,093,251	6,338,092	186,500	54.1	2.9
1995	13,914,925	5,694,793	6,666,370	641,529	59.1	9.6
1996	13,587,590	5,716,276	5,835,786	153,516	57.9	2.6
1997	23,184,000					

Endeudamiento = pasivo/Activos; Rentabilidad = Utilidad/Ventas

Rentabilidad = Utilidad/Ventas

* Electricidad, Gas y Agua. ** Incluye: Hoteles, Transporte Aéreo, Terrestre y Marítimo, Comunicaciones, Almacén, Servicios Relacionados con Transporte, Inmobiliarias y Servicios Personales y Empresariales.

Fuente: Confecámaras 1996, Las Mil Empresas Más Grandes de Colombia.

Cuadro 2 Distribución de la Cartera por Destino Económico (millones de pesos y porcentajes)						
Sector Económico	Distribución Porcentual					
	Diciembre 1996	Junio 1997	Diciembre 1997	Diciembre 1996	Junio 1997	Diciembre 1997
Agropecuaria	2,888,105	3,463,992	3,083,848	11.0	11.8	9.5
Explot. minas extrac. petróleo	134,064	213,809	185,532	0.5	0.7	0.6
Extrac. minerales metálicos y no metálicos	136,446	121,797	136,453	0.5	0.4	0.4
Elaborac. de productos alimenticios	671,744	766,299	890,856	2.6	2.6	2.7
Elaborac. de bebidas y tabaco	261,047	273,861	304,307	1.0	0.9	0.9
Fabricac. productos textiles	760,836	741,830	752,121	2.9	2.5	2.3
Fabricac. papel productos imprent. y edit.	496,311	512,018	698,383	1.9	1.7	2.2
Fabricac. sustancias y productos químicos	690,832	1,034,514	991,354	2.6	3.5	3.1
Fabricac. prod. deriv. de petróleo y carbón	47,447	47,319	44,577	0.2	0.2	0.1
Fabricac. prod. minerales no metálicos	248,007	240,055	262,478	0.9	0.8	0.8
Fabricac. prod. met. de bases y elaborados	301,119	293,416	363,648	1.1	1.0	1.1
Fabricación de maquinaria y equipo	273,736	278,837	289,762	1.0	0.9	0.9
Fabricación de material de transporte	132,531	137,858	138,033	0.5	0.5	0.4
Fabricación de otros prod. manufacturados	213,764	209,274	208,893	0.8	0.7	0.6
Suministro de electricidad, gas y agua	414,204	522,362	563,763	1.6	1.8	1.7
Construcción	1,778,530	1,896,018	1,807,396	6.8	6.4	5.6
Comercio al por mayor y al por menor	4,190,249	4,825,843	5,075,230	15.9	16.4	15.7
Hoteles y restaurantes	189,048	184,036	207,123	0.7	0.6	0.6
Transporte y comunicaciones	859,397	1,012,087	1,273,021	3.3	3.4	3.9
Servicios prestados a las empresas	1,039,919	1,269,341	1,477,471	4.0	4.3	4.6
Administración pública y defensa	1,361,707	1,595,192	2,166,250	5.3	5.4	6.7
Servicios salud, enseñanza, cultura	423,648	532,429	648,760	1.6	1.8	2.0
A las familias para vivienda	1,670,419	1,306,771	639,663	6.3	4.4	2.0
A las filias para adquis. de bienes y servs.	1,832,923	2,249,910	2,833,836	7.0	7.7	8.7
Financ. venta de bienes recibidos en pago	261,239	123,458	23,574	1.0	0.4	0.1
Otros	5,009,616	5,547,815	7,357,129	19.0	18.9	22.7
TOTAL	26,306,889	29,400,140	32,423,471	100	100	100

Fuente: Superintendencia Bancaria.

El papel de la banca central como prestamista de última instancia es objeto de debate permanente en el ámbito internacional, donde el dilema es si ese rol consiste en rescatar bancos individuales o en suministrar liquidez al mercado como un todo⁵.

Interrogantes sobre las medidas de la emergencia

No queda la menor duda de que la difícil situación que vive el país en todos sus frentes amerita la recurrencia a las medidas que se consideren adecuadas para las circunstancias, máxime si se tiene en cuenta que esa situación se presenta en un ambiente de incertidumbre, aunque también de mucha esperanza, por el curso que tomará el nada fácil proceso de paz que adelanta el Gobierno.

Es de todos conocido el interés de la Contraloría General de la República por la problemática económica y muy especialmente por el déficit de las finanzas del Estado, como bien dan fe las declaraciones que sobre el particular han aparecido en distintos medios. En ese sentido, mal

podría disimularse una situación económica que exige un tratamiento de emergencia en el manejo de las finanzas del Estado; sin embargo, ante el significado de una medida tal, es necesario plantear algunos interrogantes cuya respuesta bien podría generar luces para que los organismos competentes atiendan dentro de su respectivo ámbito las crisis que están planteadas en las finanzas públicas, en el sistema financiero y en el sector real:

En primer lugar, vale la pena preguntarse si la denominada contribución parafiscal lo es en efecto. Según el artículo 29 del Decreto 2331, deben pagarla todas aquellas personas que realicen retiros del sistema y no, como se define en sentido estricto un aporte parafiscal, los directos beneficiarios de los recursos constituidos con ella. Téngase en cuenta, además, que un impuesto *es una prestación pecuniaria exigida a los particulares por vía de autoridad a título definitivo y sin contraprestación, con el objeto de atender las cargas públicas*⁶.

Y si se recuerda que el Gobierno estima un recaudo de \$2 billones, que sumados a otro tanto que se espera de la reforma tributaria, se estaría aumentando la carga impositiva a los contribuyentes del 13 al 16% como proporción del PIB, lo cual no parece lo más eficiente en una época de recesión como la que padecen hoy los distintos agentes de la economía.

También debe definirse si no se está creando una renta de destinación específica que, de ser así, no resistiría un examen frente a los mandamientos constitucionales sobre la materia.

De otro lado, es prudente analizar el mecanismo establecido en el artículo 14 del decreto en cuestión para la determinación de los recursos que se prestan a las entidades cuando existen daciones en pago, pues la compensación que el Gobierno ofrece a las entidades por la diferencia entre el valor del bien a recibir y el valor de la deuda puede tener implícitos al menos dos problemas: Los avalúos de los bienes a recibir van a determinar el monto de la compensación y, si el sistema es exitoso, va a lanzar al mercado una cantidad significativa de inmuebles. Como el incentivo a declarar bajos los precios es claro y los valores de stock de inmuebles se determinan en el margen, se corre el riesgo de que se produzca simultáneamente un incremento en la oferta de inmuebles y se reduzcan artificialmente los precios. De suceder esto, se incrementaría el número de deudores, generalizando aún más el problema.

Es un hecho que bajo el mecanismo anterior no es claro el monto al cual ascenderían los recursos necesarios para financiar las entidades del sector financiero. Además, en la medida en que estos créditos son subsidiados a diez años, y tienen como depositarios al sector privado, es cuestionable la manera como son adjudicados, ya que se trata de dineros públicos. De esta manera, el costo del salvamento puede ser muchas veces mayor al que se incurriría por la simple capitalización de todo el sistema; es decir, que si el mecanismo se saliera de las manos, las entidades privadas tendrían acceso directo a los recursos públicos por cantidades muy superiores a sus patrimonios.

En opinión de la Contraloría, la declaratoria de la emergencia abre las puertas para que el gobierno utilice los recursos captados para capitalizar la Caja Agraria y el BCH. Estas entidades presentan pésimos indicadores y en el estado actual no son viables. Aún más, si fueran privadas, seguramente ya habrían sido intervenidas por el Fogafin, En la medida en que sucesivos gobiernos han capitalizado repetidamente en particular a la Caja Agraria, sin que se logre mejora alguna, quizás sea necesario cambiar drásticamente su modo de operación. Sin desconocer la función social que cumplen, ellas deberían ser intervenidas por el Fogafin para que las pueda sanear de acuerdo con criterios bancarios aceptables.

⁵ Puede verse Forest, Capie. The Evolution of Central Banking, World Bank, "Financial History: Lessons of the Past for Reformers of the Present", 1997.

⁶ Definición del profesor Gastón Jeze, citada por Restrepo, Juan Camilo en "Hacienda Pública". Universidad Externado de Colombia, Santa Fe de Bogotá, 1992, p. 125.

Otro punto a considerar tiene que ver con la distribución de funciones entre el Emisor y el Fogafin. Porque si el argumento para declarar la emergencia radica en la imposibilidad de proveer fondos al sistema por cuanto el Banco de la República maneja la liquidez y el Fogafin la solvencia, surge el dilema de poder definir la condición de las entidades que hagan uso de los recursos, ya que sería Fogafin el que estaría dando recursos de liquidez y no el Banco de la República.

Es necesario reflexionar acerca de si la separación de funciones se fortalece o se debilita con la emergencia. Pues al no remediar la situación inicial restituyendo al Banco de la República su condición de prestamista de última instancia, las autoridades económicas estarían creando un problema mayúsculo de control y regulación del sistema. En este mismo sentido, si lo que se concluye es que las entidades están insolventes, valdría la pena preguntarse si hubiera sido más práctico y económico intervenirlas.

Quedan, pues, a disposición de los Honorables Magistrados de la Corte las reflexiones que la Contraloría General de la República elaboró en estos días acerca de la declaratoria de la emergencia y los decretos subsiguientes. En aras de la pronta y eficiente solución de los problemas estructurales de nuestra economía, y en particular de las finanzas públicas, la Contraloría confía en que esta instancia judicial contribuirá con la responsabilidad y el compromiso patriótico que caracterizan sus actos.

Gráfico 6

Crecimiento de la cartera del sistema financiero enero de 1995 a septiembre de 1998 (%)

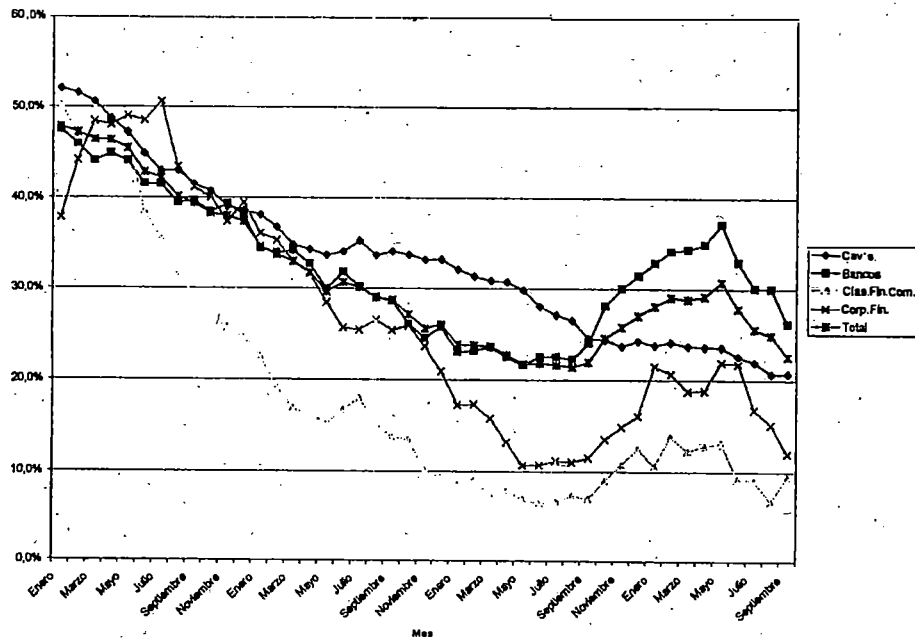


Gráfico 7

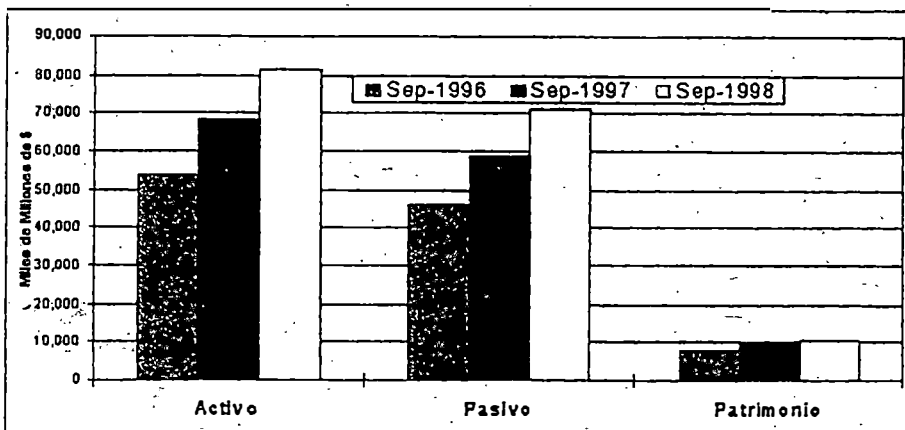


Gráfico 8

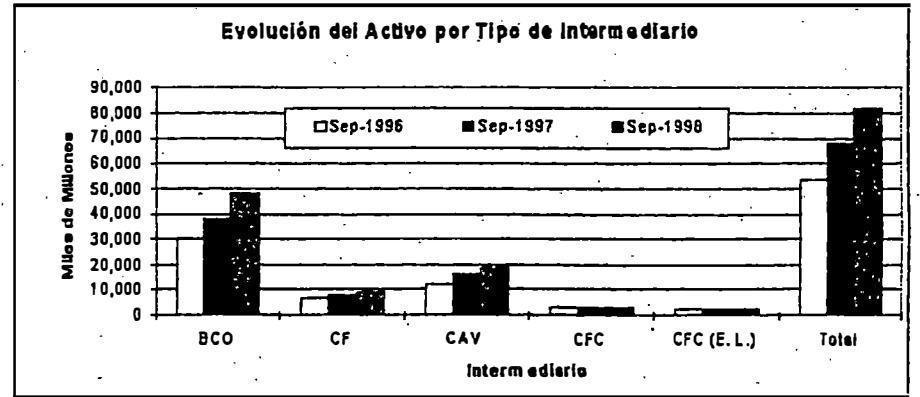


Gráfico 9

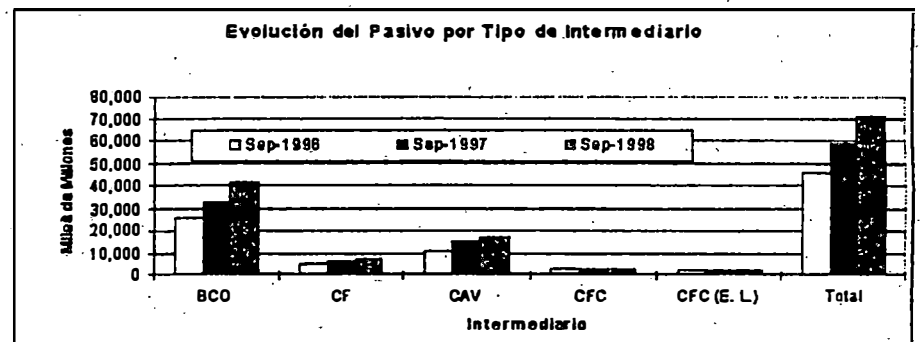


Gráfico 10

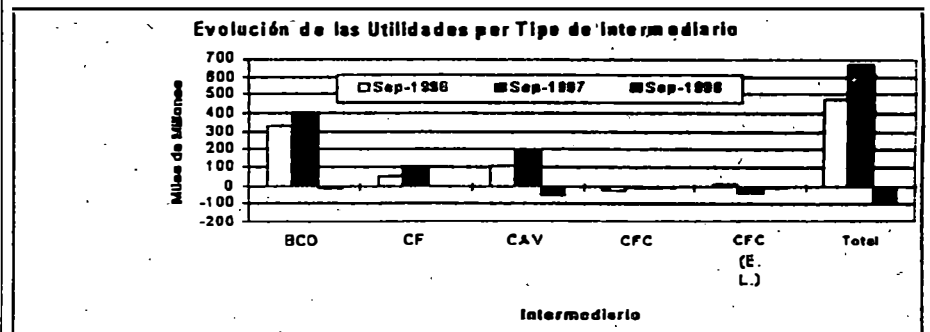


Gráfico 11

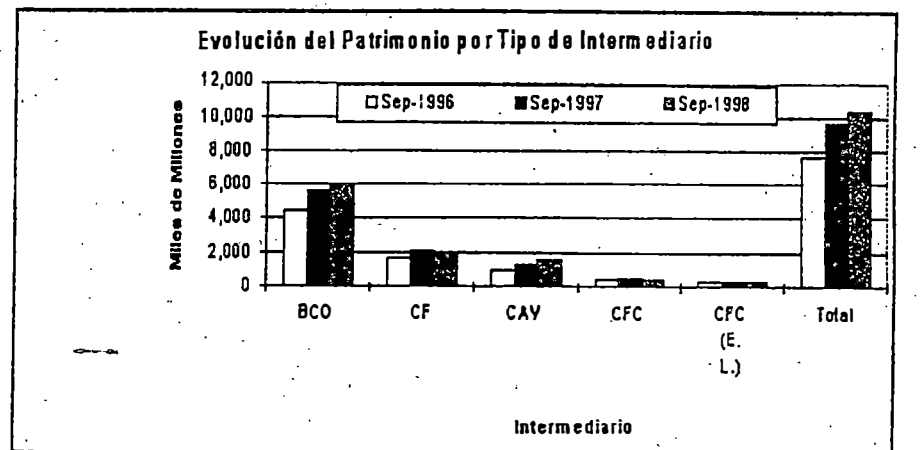


Gráfico 12

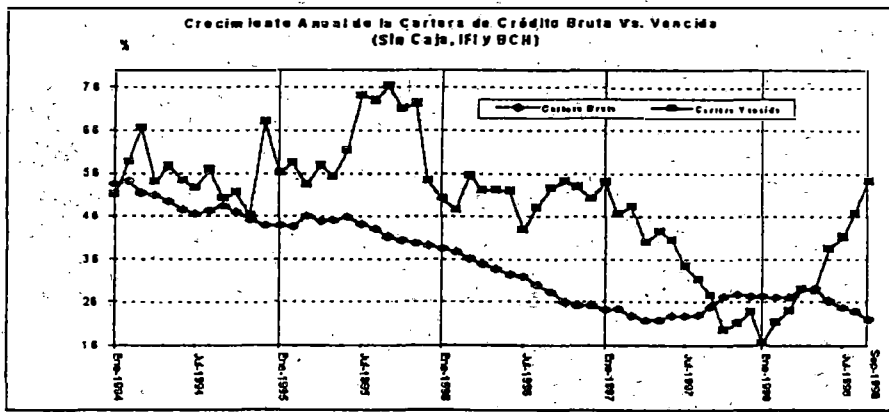


Gráfico 13

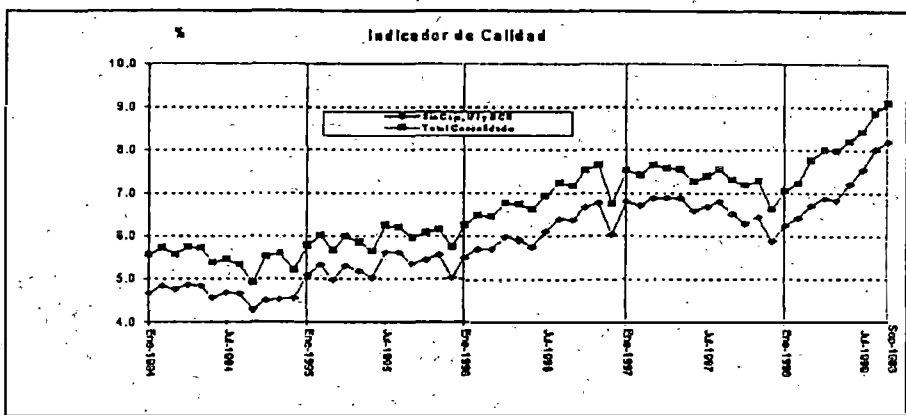


Gráfico 14

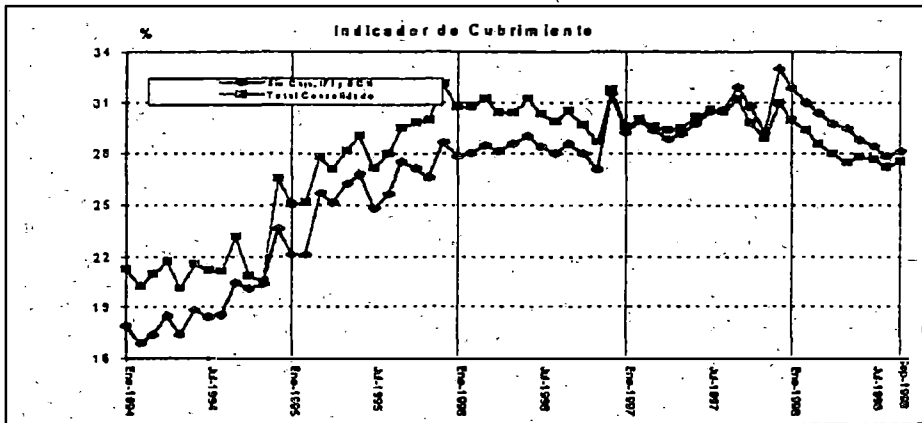


Gráfico 15

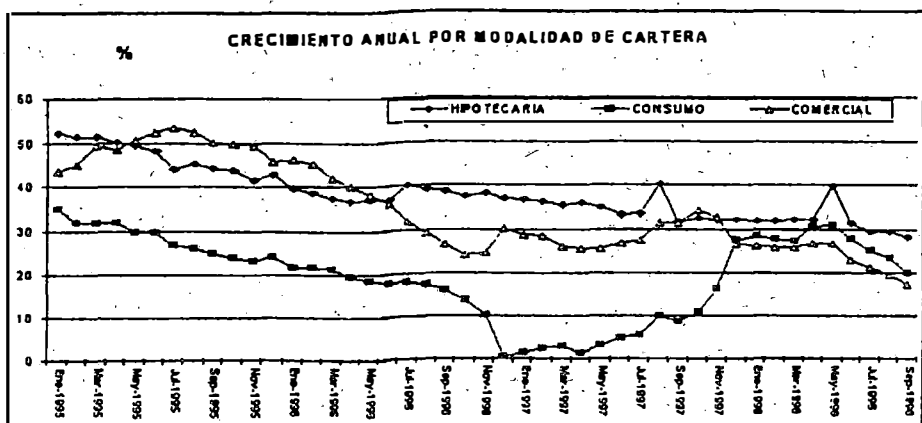


Gráfico 16

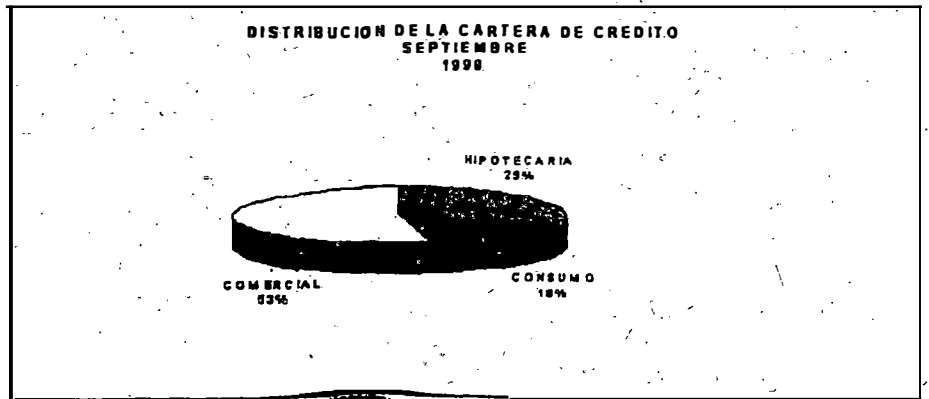


Gráfico 17

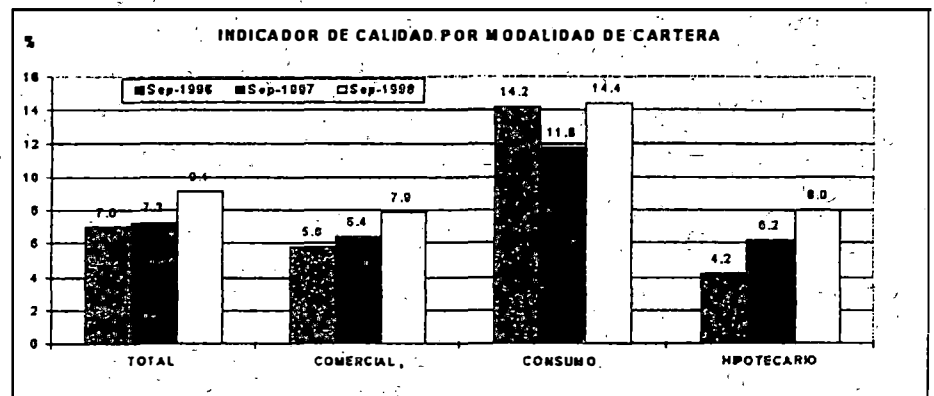


Gráfico 18

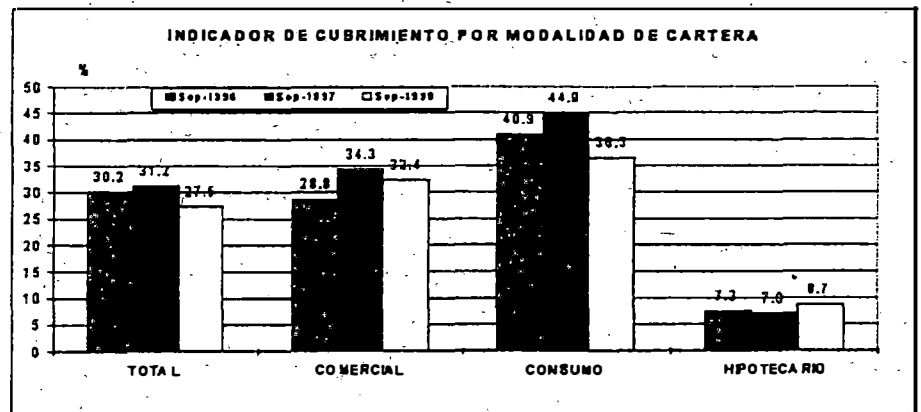


Gráfico 19

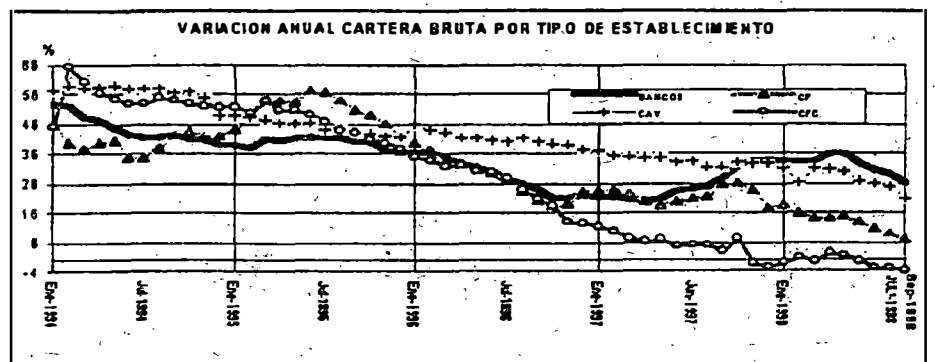


Gráfico 20

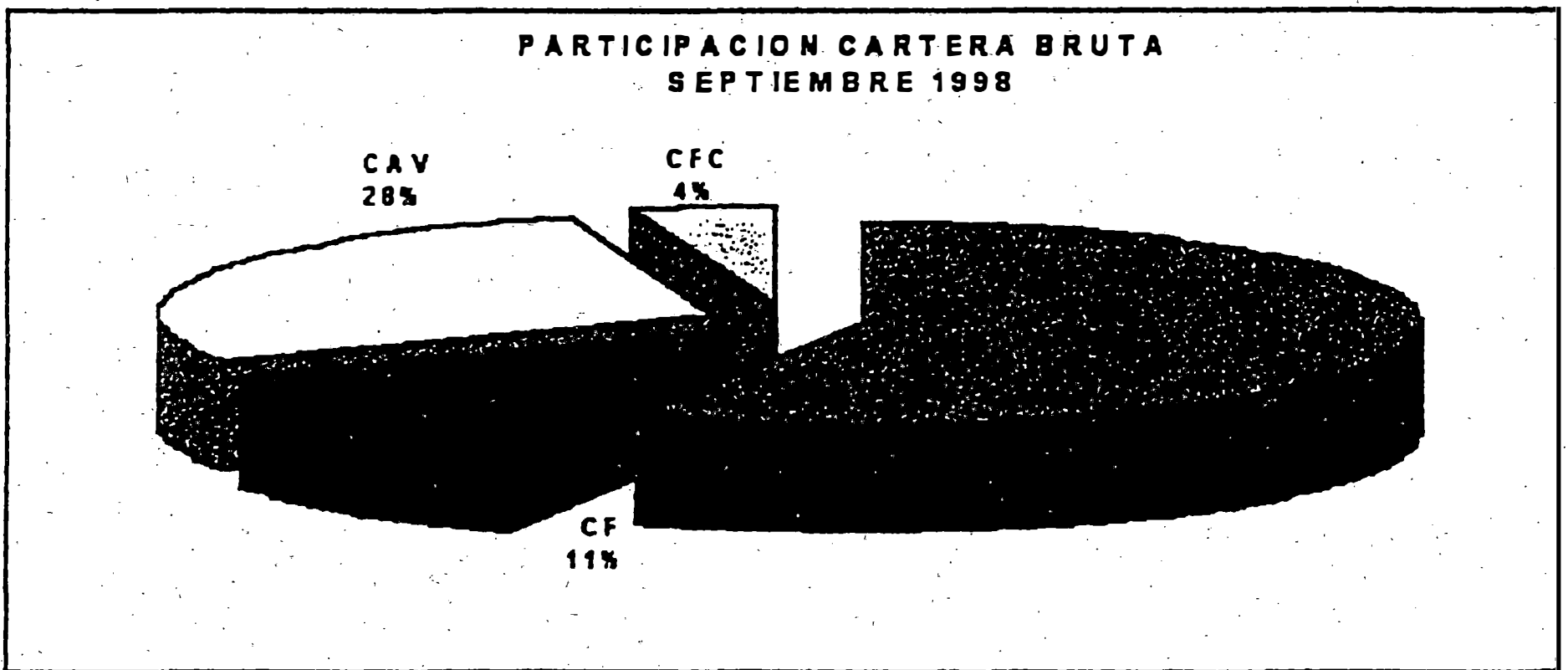
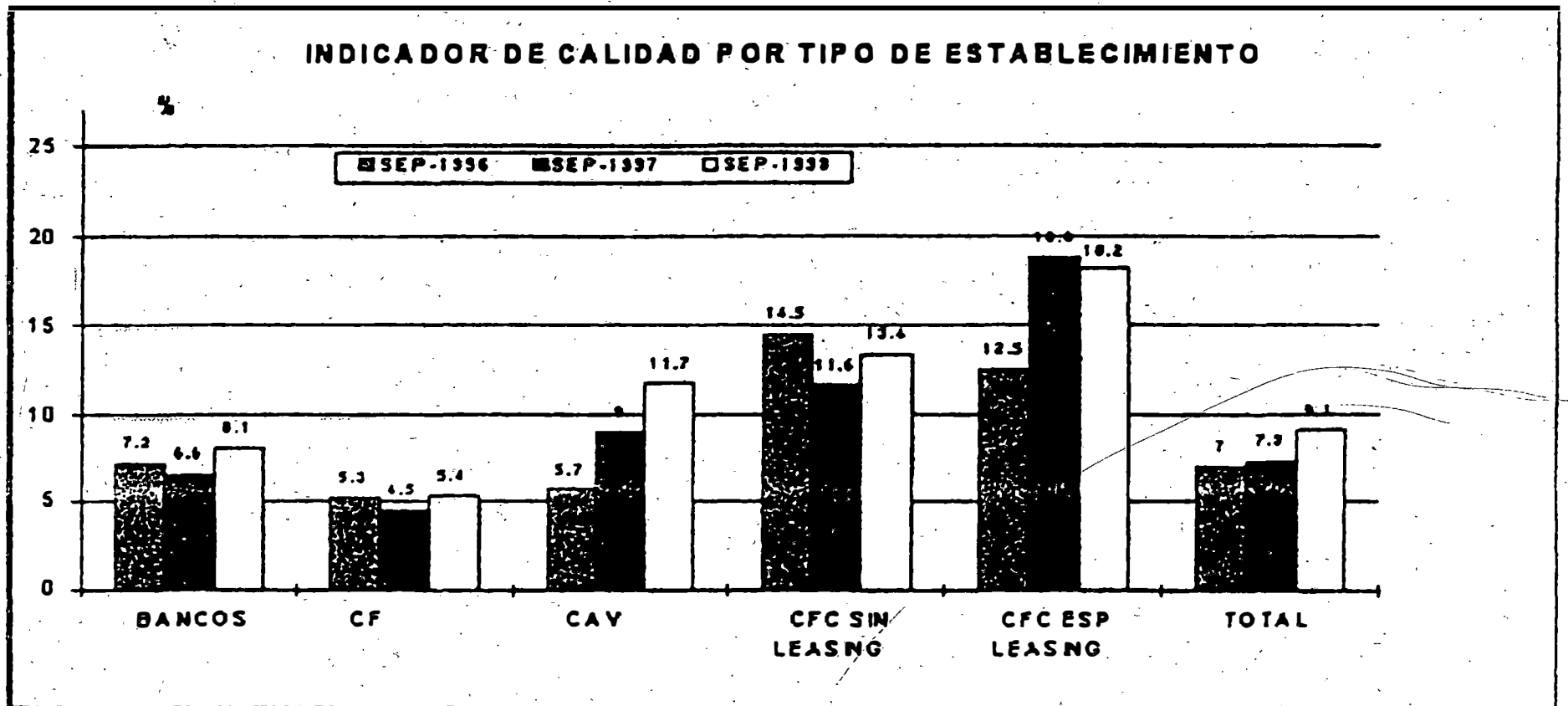


Gráfico 21



Siendo las 4:10 p.m., y agotado el orden del día, la Presidencia levanta la sesión y convoca para el próximo año de 1999, el 16 de marzo de no haber sesiones extraordinarias.

El Presidente,

FABIO VALENCIA COSSIO

El Primer Vicepresidente,

JAVIER ENRIQUE CACERES LEAL

El Segundo Vicepresidente,

JIMMY CHAMORRO CRUZ

El Secretario General,

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO