



REPUBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 123-9066

AÑO VIII - N° 106

Santa Fe de Bogotá, D. C., jueves 20 de mayo de 1999

EDICION DE 24 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

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 217 DE 1999 SENADO

por la cual se reforma el capítulo VIII del Código de Procedimiento Penal.

#### CAPITULO VIII DE LA CASACION Procedencia

Artículo 1º. El artículo 218 del Código de Procedimiento Penal, quedará así:

*Artículo 218. La casación* procede contra las sentencias *ejecutoriadas* proferidas por (el Tribunal Nacional) los tribunales superiores de distrito judicial y el tribunal penal militar, en segunda instancia, por los delitos que tengan señalada pena privativa de la libertad cuyo máximo *excede de ocho (8) años*, aún cuando la sanción impuesta haya sido una medida de seguridad.

*La Casación* se extiende a los delitos conexos, aunque la pena prevista para éstos sea inferior a la señalada en el inciso anterior.

De manera excepcional, la sala penal de la Corte Suprema de Justicia, discrecionalmente, puede *admitir la demanda de casación* contra sentencias de segunda instancia distintas a las arriba mencionadas, a solicitud *de cualquiera de los sujetos procesales*, cuando lo considere necesario para el desarrollo de la jurisprudencia o la garantía de los derechos fundamentales, *siempre que reúna los demás requisitos exigidos por la ley*.

#### Fines de la casación

Artículo 2º. El artículo 219 del Código de Procedimiento Penal, quedará así:

*Artículo 219. La casación debe tener por fines* la efectividad del derecho material y de las garantías debidas a las personas que intervienen en la actuación penal, *la unificación de la jurisprudencia nacional y además* la reparación de los agravios inferidos a las partes con la sentencia *demandada*.

#### Causales

Artículo 3º. El artículo 220 del Código de Procedimiento Penal, quedará así:

*Artículo 220. En materia penal la casación* procede por los siguientes motivos:

1. Cuando la sentencia sea violatoria de una norma de derecho sustancial.

Si la violación de la norma sustancial proviene de error de hecho o de derecho en la apreciación de determinada prueba, es necesario que así lo alegue el demandante.

2. Cuando la sentencia no esté en consonancia con los cargos formulados en la resolución de acusación.

3. Cuando la sentencia se haya dictado en un juicio viciado de nulidad.

#### Cuantía

Artículo 4º. El artículo 221 del Código de Procedimiento Penal, quedará así:

*Artículo 221. Cuando la casación* tenga por objeto únicamente lo referente a la indemnización de perjuicios decretados en la sentencia condenatoria, deberá tener como fundamento las causales y la cuantía establecidas en las normas que regulan la casación civil, sin consideración a la pena *señalada para el delito o delitos*.

#### Legitimación

Artículo 5º. El artículo 222 del Código de Procedimiento Penal, quedará así:

*Artículo 222. La demanda de casación* podrá ser presentada por el Fiscal, el Ministerio Público, el defensor y *los demás sujetos procesales. Estos últimos podrán hacerlo directamente, si fueron abogados titulados*.

#### Oportunidad

Artículo 6º. El artículo 223 del Código de Procedimiento Penal, quedará así:

*Artículo 223. Ejecutoriada la sentencia, el funcionario de segunda instancia remitirá las copias del expediente al juez de ejecución de penas o a quien haga sus veces, para lo de su cargo, y conservará el original para los efectos de la casación.*

*La demanda de casación deberá presentarse por escrito dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia de segunda instancia. Si no se presenta demanda, remitirá el original del expediente al juez de ejecución de penas.*

*Si la demanda se presenta extemporáneamente, el tribunal así lo declarará mediante auto que admite el recurso de reposición.*

### Traslado a los *no demandantes*

Artículo 7º. El artículo 224 del Código de Procedimiento Penal, quedará así:

*Artículo 224. Presentada la demanda se correrá traslado a los no demandantes por el término común de quince (15) días para que presenten sus alegatos.*

*Vencido el término anterior se remitirá el original del expediente a la Corte.*

### Requisitos formales de la demanda

Artículo 8º. El artículo 225 del Código de Procedimiento Penal, quedará así:

*Artículo 225. La demanda de casación deberá contener:*

1. La identificación de los sujetos procesales y de la sentencia impugnada.

2. Una síntesis de los hechos materia de juzgamiento y de la actuación procesal.

3. *La Causal y la formulación del cargo*, indicando en forma clara y precisa sus fundamentos y citando las normas que el demandante estime infringidas.

4. Si fueran varios *los cargos, se sustentarán en capítulos separados*. Es permitido formular cargos excluyentes de manera subsidiaria.

### Calificación de la demanda

Artículo 9º. El artículo 226 del Código de Procedimiento Penal, quedará así:

*Artículo 226. Si el demandante carece de interés o la demanda no reúne los requisitos se inadmitirá y se devolverá el expediente al despacho de origen.* En caso contrario se correrá traslado al Procurador delegado en lo penal por un término de veinte días para que obligatoriamente emita concepto.

Parágrafo. *Respuesta inmediata. Cuando sobre el cargo o cargos propuestos en la demanda se hubiere pronunciado la Sala de Casación Penal en forma unánime y de igual manera no considere necesario reexaminar el punto, podrá darle respuesta inmediata citando simplemente el antecedente y tomando la decisión que corresponda.*

Parágrafo transitorio. *En igual forma procederá respecto de los recursos que se encuentren en trámite al entrar en vigencia la presente ley.*

### Principio de no agravación

Artículo 10. El artículo 227 del Código de Procedimiento Penal, quedará así:

*Artículo 227. Cuando se trate de sentencia condenatoria no se podrá agravar la pena impuesta, salvo que el fiscal, el Ministerio Público o la parte civil, cuando tuviere interés, la hubieren demandado.*

### Limitación de la *casación*

Artículo 11. El artículo 228 del Código de Procedimiento Penal, quedará así:

*Artículo 228. En principio, la Corte no podrá tener en cuenta causales de casación distintas a las que han sido expresamente alegadas por el demandante.* Pero tratándose de la causal prevista en el numeral tercero del artículo 220, la Corte deberá declararla de oficio. Igualmente podrá casar la sentencia cuando sea ostensible que la misma atenta contra las garantías fundamentales.

### Decisión

Artículo 12. El artículo 229 del Código de Procedimiento Penal, quedará así:

*Artículo 229. Cuando la Corte aceptare como demostrada alguna de las causales propuestas, procederá así:*

1. Si la causal aceptada fuere la primera, la segunda o la de nulidad cuando ésta afecte exclusivamente la sentencia impugnada, casará el fallo y dictará el que deba reemplazarlo.

2. Si la causal aceptada fuera la tercera, salvo la situación a que se refiere el numeral anterior, declarará en qué estado queda el proceso y dispondrá que se envíe al funcionario competente para que proceda de acuerdo a lo resuelto por la Corte.

### Término para decidir

Artículo 13. El artículo 230 del Código de Procedimiento Penal, quedará así:

*Artículo 230. El magistrado ponente tendrá treinta días para registrar el proyecto y la sala decidirá dentro de los veinte días siguientes.*

Artículo 14. Derógase el artículo 231 del Código de Procedimiento Penal.

Artículo 15. El artículo 244 del Código de Procedimiento Penal, quedará así:

*Artículo 244. Desistimiento. Podrá desistirse de la casación y de la acción de revisión antes de que la Sala las decida.*

Francisco Escobar Henríquez,

Presidente Corte Suprema de Justicia.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. De acuerdo con el artículo 31 de la Constitución Política, “Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley”, de donde se desprende que en los procesos judiciales existen máximo dos instancias.

Además, en el artículo 235 la Constitución atribuye a la Corte Suprema de Justicia actuar como tribunal de casación, y la ley desarrolla esa función en el sentido de que le corresponde conocer del recurso extraordinario que lleva ese nombre, con el entendimiento y los fines que ha tenido en la tradición jurídica colombiana por más de cien años, inspirada en la figura procesal establecida en Francia desde 1790.

De lo anterior se infiere necesariamente, que la fase ordinaria del proceso judicial culmina con la sentencia de segunda instancia, de ahí que de ella se predica que está amparada por la doble presunción de acierto y legalidad. Equivale a decir que el legislador estatuyó que los errores de los jueces pueden ser denunciados ante el superior mediante el recurso de apelación, pero una vez resuelto el fallo tiene carácter definitivo, esto es, contra él no procede ningún recurso ordinario.

El sentenciado puede acudir a casación a través de un abogado, cuya tarea es cuestionar la legalidad de la decisión de segunda instancia, mediante el señalamiento y demostración de errores *in iudicando* o *in procedendo* de carácter trascendente, sobre los cuales la Corte se pronuncia, en una sentencia que no sólo responde las inquietudes del demandante, sino que interpreta las normas y fija criterios que sirven para unificar la jurisprudencia, con el fin de hacer posible el principio de igualdad ante la ley.

Esa posibilidad de impugnación se maneja hoy en día como una fase extraordinaria del proceso, que impide la ejecutoria de la sentencia y permite que durante su trámite sigan corriendo los términos de prescripción de la acción penal, circunstancias que contribuyen a la congestión existente en la Corte, porque se acude a la casación como un medio para procurar la impunidad mediante la prescripción, y no porque exista una verdadera razón para hacerlo, así como para evitar la ejecutoria de la sentencia, impidiendo que se haga efectivo su cumplimiento, lo que hace ver a la justicia como ineficaz y lenta.

El círculo vicioso que se ha creado es muy claro: entre más casaciones se presenten la congestión como es obvio es mayor, y en consecuencia las posibilidades de prescripción aumentan, lo que invita a recurrir cada vez más en casación. Las estadísticas demuestran que no pasan del diez por ciento las demandas que prosperan, de modo que no tiene sentido mantener en suspenso el cumplimiento del noventa por ciento de los fallos cuando eso puede ser superado legalmente.

El proyecto propone como solución que la casación proceda contra sentencias de segunda instancia ejecutoriadas, (inciso 1º del artículo 218), de manera que si la demanda prospera se invalida la decisión atacada y se toma la que corresponda.

Los efectos prácticos de la reforma no ofrecen discusión, y frente a la Constitución es perfectamente viable el tratamiento procesal que se consagra, que obliga a las modificaciones de trámite que se incluyen en los artículos 223, 224, y 226.

2. En cuanto a la casación excepcional, (inciso 3º del artículo 218), se modifica en hacerla extensiva a todos los sujetos procesales, ya que actualmente está prevista únicamente para el Procurador, su delegado, y el defensor, lo cual genera un tratamiento desigual que debe ser corregido. Además la modalidad ha demostrado sus bondades en el tiempo que lleva en vigencia.

Se propone precisar los fallos contra los cuales procede, acogiendo la jurisprudencia sobre la materia, y evitando permanentes equívocos al respecto.

3. En lo atinente a las causales simplemente se vuelve a utilizar la expresión "error de hecho o de derecho", con el fin de orientar la forma como deben ser presentados los cargos que cuestionan la apreciación probatoria, ya que como se puede ver en la jurisprudencia, la supresión de la denominación sólo ha contribuido a la confusión de los demandantes, que piensan que la casación es una tercera instancia, y que su alegación puede buscar simplemente que se escoja entre su criterio y el del sentenciador.

4. Los numerales 3º y 4º del artículo 225 no sufren ninguna modificación sustancial, los cambios son simplemente para utilizar términos más claros y precisos, y una redacción que ayude al recurrente al entendimiento de los requisitos.

5. Por último, se modifica el artículo 244 en el sentido de ampliar la posibilidad de desistir de la casación y de la acción de revisión hasta antes de que la Sala decida, que es lo previsto para los recursos ordinarios, (artículo 212), pues la restricción que contiene el Código en ese aspecto carece por completo de sentido, y mucho más tratándose de sentencias elecutoriadas.

*Francisco Escobar Henríquez,*  
Presidente Corte Suprema de Justicia.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 18 de mayo de 1999

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 217 de 1999 Senado, "por la cual se reforma el Capítulo VIII del Código de Procedimiento Penal", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trate el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General,

*Manuel Enríquez Rosero.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 18 de mayo de 1999

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta Legislativa del Congreso*.

Cúmplase:

El Presidente,

El Secretario General,

*Fabio Valencia Cossio.*

*Manuel Enríquez Rosero.*

## PROYECTO DE LEY NUMERO 219 DE 1999 SENADO

*por medio de la cual se dictan disposiciones tendientes  
a racionalizar el gasto público.*

El Congreso de Colombia

### DECRETA:

Artículo 1º. *Ambito de Aplicación.* La presente ley se aplica a todos los órganos estatales de todos los niveles territoriales del Estado Colombiano. Incluye, para tales efectos, órganos pertenecientes a las Ramas del Poder Público, organismos de control, electorales y autónomos.

Artículo 2º. *Liquidación de Cesantías de Servidores Públicos.* El régimen de liquidación de las cesantías de todos los servidores públicos de todos los niveles territoriales de la administración, será el siguiente:

a) El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva de cesantías por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación de la relación laboral.

b) Con el fin de unificar el régimen de cesantías, en los regímenes especiales de liquidación contenidos en leyes, convenciones o pactos colectivos, se deberán liquidar en forma definitiva las cesantías causadas correspondientes a servicios prestados hasta la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, de acuerdo con las reglas establecidas en los mencionados regímenes especiales y aplicar en adelante el método establecido en el literal "a" de este artículo.

c) Las convenciones o pactos colectivos no podrán modificar el régimen establecido en esta ley para liquidación de cesantías, de acuerdo con lo establecido por el artículo 10 de la Ley 4ª de 1992.

Artículo 3º. *Retiro parcial de Cesantías.* El retiro parcial de cesantías sólo procederá para todos los servidores públicos, en los siguientes casos:

a) Adquisición de inmueble para vivienda del solicitante del retiro parcial o para liberación de gravámenes sobre ella.

b) Matrícula propia, de cónyuge o compañera y de hijos en instituciones de educación superior.

Artículo 4º. *Incompatibilidad de condenas judiciales y remuneración laboral proveniente del sector público.* De conformidad con lo establecido en el artículo 128 de la Constitución Política, dentro de los procesos laborales que versen sobre la desvinculación de cualquier servidor público, en los que sea condenado cualquier órgano estatal, se seguirán las siguientes reglas:

a) Al monto total de la condena deberá descontarse el monto de las sumas recibidas por concepto de salarios y prestaciones sociales como consecuencia del desempeño de otros empleos públicos o provenientes del Tesoro Público entre la fecha de la desvinculación y la fecha de la sentencia condenatoria.

b) A este mismo monto se descontará el monto de la indemnización que haya recibido el servidor público como consecuencia de su desvinculación.

Artículo 5º. *Principio de neutralidad dentro de los procesos de reestructuración.* Dentro de los cinco años siguientes a una reestructuración administrativa del sector central, en ningún órgano estatal reestructurado se podrá crear nuevos cargos ni reclasificar los existentes, cuando ello incremente, en términos constantes, el costo de la planta de personal respectiva.

Artículo 6º. *Marco presupuestal de la negociación colectiva.* Se requerirá autorización previa del Confis para la generación de obligaciones con cargo al Tesoro Público, provenientes de pactos o convenciones colectivas, que comprometan vigencias futuras.

En los departamentos, distritos y municipios la autorización previa la otorgará la respectiva Asamblea o el Concejo.

Artículo 7º. *Marco convencional para servidores públicos.* En todas las negociaciones colectivas, en los eventos permitidos legalmente, en que sea parte cualquier órgano estatal, de todos los niveles territoriales de

la administración, no se podrán pactar remuneraciones ni prestaciones que superen las devengadas por el representante legal del respectivo órgano estatal.

De conformidad con el artículo 10 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, el pacto o convención colectiva que supere los mencionados límites legales, no produce efecto ni genera ningún derecho adquirido.

Procederá la acción de reparación directa contra los negociadores del órgano estatal, que pacten por encima del límite salarial y prestacional establecido en esta ley.

**Artículo 8º. Denuncia de las negociaciones colectivas.** Todos los órganos estatales, inclusive los que se encuentren en proceso de liquidación, deberán denunciar las convenciones y pactos colectivos de trabajo, que superen los límites máximos establecidos por esta ley.

**Artículo 9º. Compensación de obligaciones tributarias.** Cuando las autoridades estatales deban cancelar los valores de cualquier contrato, antes de proceder a su pago, solicitarán a la autoridad tributaria Nacional, departamental, municipal o distrital respectiva una certificación sobre el paz y salvo del contratista con el fisco y en caso de resultar obligaciones a favor del Tesoro Público se compensarán las obligaciones mencionadas.

**Artículo 10. Trámite de los procesos de nulidad simple.** Dentro de los procesos relativos a nulidad de actos administrativos y cartas de naturaleza, se seguirá el siguiente trámite:

a) Admitida la demanda, se decretará, cuando el litigio no sea de puro derecho, un periodo probatorio, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 del Decreto 2304 de 1989.

b) Finalizado el periodo probatorio, cuando el mismo sea procedente, se fijará en lista el expediente.

c) Terminada la fijación en lista, se registrará el proyecto de fallo y se fallará, en los términos contemplados en el artículo 211 del Código Contencioso Administrativo.

**Artículo 11. Facultad de cobro coactivo.** Todos los órganos estatales de cualquier nivel territorial podrán hacer efectivos los créditos exigibles a su favor mediante juicio ejecutivo por jurisdicción coactiva. Esta facultad es igualmente aplicable en lo relacionado con la contratación del Estado.

**Artículo 12. Suspensión del proceso.** En los procesos de cualquier instancia, en los que sea parte un órgano estatal, procederá la suspensión del mismo, cuando se inicie un proceso penal que tenga como objeto la averiguación de posibles maniobras para defraudar al Tesoro Público en el mencionado proceso, previa denuncia presentada por el apoderado judicial del órgano estatal que es parte o por el Ministerio Público.

La suspensión decretada por el juez de conocimiento tiene como efecto la suspensión de la causación de los ajustes monetarios que estén corriendo contra el órgano estatal y la de cualquier actuación procesal por parte del juez de conocimiento.

Tanto el auto por medio del cual se decrete la suspensión como el que la niegue tienen como efecto la suspensión del proceso mientras el superior resuelve, cuando sea procedente la apelación.

En este evento, la autoridad judicial de segunda instancia deberá resolver este recurso en un término máximo de 30 días hábiles contados a partir del momento en que reciba el expediente por parte del juez a quien se solicita la suspensión.

De acuerdo con lo anterior, el proceso se mantendrá suspendido, en la forma establecida en este artículo, hasta que la autoridad competente dentro de la jurisdicción penal decida en sentencia ejecutoriada.

**Artículo 13. Reconstrucción de expedientes.** En todo proceso judicial en el que sea parte un órgano estatal, cuando se pierda total o parcialmente un expediente y exista evidencia de que se han realizado maniobras para defraudar el Tesoro Público, éste se suspenderá, en la misma forma y con los efectos previstos en la presente ley.

En todo caso, el auto por medio del cual se declare reconstruido el expediente, con base en los medios de prueba recaudados, será apelable. Mientras se resuelve la apelación, el proceso continuará suspendido.

En la decisión que tomen las autoridades judiciales, la apreciación de la prueba deberá ser exigente a fin de prevenir y evitar cualquier defraudación que pueda presentarse contra el Tesoro Público.

En este evento, la carga de la prueba la tendrá el demandante y ejecutante dentro de los respectivos procesos.

**Artículo 14. Certificado de disponibilidad presupuestal previo a procesos de solución alternativa de conflictos.** Todo proceso de solución alternativa de conflictos que implique erogaciones con cargo al Tesoro Público requiere, previo a su iniciación, certificado de disponibilidad presupuestal o certificado de vigencia futura si esta procede.

No obstante, podrá pagarse con bonos de deuda pública, sin que se requiera previa disponibilidad presupuestal, los créditos provenientes de sentencias judiciales o conciliaciones cuando aquellas hayan quedado ejecutoriadas o éstas se hayan celebrado antes de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 15. Pago de créditos a cargo de los Órganos del Estado.** El resarcimiento y el ajuste de los valores como consecuencia de créditos judicialmente reconocidos en contra de los órganos estatales, comprenderá el periodo que transcurre entre el suceso que origina el respectivo crédito y el momento en que la administración ponga a disposición del beneficiario el medio de pago respectivo.

En consecuencia, la decisión judicial declarará el valor del crédito en términos nominales.

La actualización del valor nominal del crédito judicialmente reconocido y el resarcimiento de los daños, lo hará el órgano obligado a cumplir con el crédito y se sujetará a las siguientes reglas:

a) Si la administración pone a disposición del beneficiario el medio de pago respectivo, dentro del término establecido por la sentencia condenatoria o el que se haya pactado en la conciliación, el valor se obtendrá mediante la siguiente fórmula:

$$V1 = \frac{V \cdot (IPC2)}{IPC1}$$

V1: Valor actualizado del crédito.

V: Valor nominal del crédito.

IPC1: Último índice de precios al consumidor conocido para la época en que nació el crédito a favor del particular.

IPC2: Último índice de precios al consumidor conocido para el momento en que se realiza el pago por parte de la administración.

b) Si la administración no pone a disposición del beneficiario el medio de pago respectivo, dentro de los plazos establecidos en el artículo anterior, el valor actualizado lo será mediante la siguiente fórmula:

N/360

$$Va = \frac{V \cdot (IPC3) \cdot (1 + T)}{IPC1}$$

Va: Valor actualizado con incorporación del interés de mora.

V: Valor nominal del crédito.

IPC1: Último índice de precios al consumidor conocido para la época en que nació el crédito a favor del particular.

IPC3: Último índice de precios al consumidor conocido para el momento en que vence el plazo para el pago de la condena o del acuerdo conciliatorio.

T: Tasa de interés moratorio prevista en el Estatuto Tributado para los impuestos del orden nacional, para el momento en que vence el plazo para el pago de la condena o del acuerdo conciliatorio.

N: Número de días que transcurren entre el momento en que vence el plazo para el pago de la condena o del acuerdo conciliatorio y el pago efectivo del crédito.

La aplicación de uno de estos métodos excluye la aplicación del otro.

Para los efectos previstos en este artículo, la autoridad judicial competente remitirá inmediatamente al órgano estatal condenado el docu-

mento contentivo del crédito del cual solo se expedirá un ejemplar con la instrucción de que es para el pago. Este documento será el único que puede servir de fundamento para realizar erogaciones del Tesoro Público o solución de pago de los órganos públicos; por lo tanto, no se podrán reconocer otros valores por indexación, interés o cualquier otro concepto.

Parágrafo. El monto de las condenas por perjuicios morales no podrá superar el valor de 60 salarios mínimos legales mensuales, calculados al momento de producirse el hecho que origina el crédito a cargo de las entidades estatales.

En todo caso, tanto en la demanda como en la sentencia judicial o acuerdo conciliatorio, debe traducirse el valor de los salarios mínimos en valores nominales, calculados al momento en que se produce el hecho que origina el crédito a cargo de las entidades estatales.

Parágrafo 2º. Cuando se condene a la Administración por razón de muerte o invalidez, la indemnización por lucro cesante no podrá exceder del reconocimiento a cargo de la Administración de una pensión equivalente a la que se reconocería por muerte o invalidez, conforme al régimen general del Sistema de Seguridad Social por riesgo común. Las entidades condenadas en lugar de reconocer la pensión o de asumir ésta a través de una entidad habilitada para el efecto, podrán cancelar el valor del cálculo actuarial correspondiente.

Lo anterior sin perjuicio de la indemnización de daño moral y emergente que se haya acreditado.

Parágrafo Transitorio. Establécese el término de dos años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para que los órganos estatales a los que se refiere la presente ley, se pongan al día en el pago de los créditos judiciales a la entrada en vigencia de la presente ley, aplicando solamente el literal a) de este artículo.

Artículo 16. *Utilización judicial de la fórmula legal.* Si llegare a ser ejecutable la condena o acuerdo conciliatorio aprobado judicialmente, en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, la autoridad judicial respectiva utilizará la fórmula establecida en el literal b) del artículo anterior.

Si la decisión judicial se ha actualizado antes de la entrada en vigencia de la presente ley, no se aplicará la fórmula establecida en el artículo anterior.

Artículo 17. *Incompatibilidad de intereses e indexación.* Para todos los efectos legales, se entiende que el monto del interés definido, de acuerdo con las fórmulas aquí establecidas, dentro del cobro de créditos a cargo de cualquiera de los órganos públicos o del Tesoro Público, comprende la indexación por la perdida de capacidad adquisitiva de la moneda y el resarcimiento a que tiene derecho el beneficiario.

Artículo 18. *Intereses moratorios de créditos a favor del tesoro.* Los créditos a favor del Tesoro Público devengaran intereses moratorios en los mismos términos y condiciones que los establecidos en el Estatuto Tributario para efectos tributarios.

Artículo 19. *Embargo de recursos públicos.* Cuando proceda el embargo de recursos públicos, solo podrá recaer esta medida sobre los recursos que tenga el órgano público a su disposición para atender sus propios gastos, sin que en ningún momento pueda el servidor judicial cambiar la destinación a la cual estaban orientados en el presupuesto anual correspondiente.

En los procesos ejecutivos que cursen contra cualquier órgano estatal, sólo se podrán poner a disposición recursos públicos por parte del juez a los ejecutantes, en los términos del artículo 522 del Código de Procedimiento Civil o disposición jurídica que lo sustituya.

El incumplimiento de lo establecido en este artículo dará lugar a la iniciación de acción de reparación directa a la que se refiere el Código Contencioso Administrativo.

Sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar, los órganos estatales pueden iniciar la acción de reparación directa cuando se cambie

la destinación de los recursos públicos tanto por parte de servidores públicos como de particulares.

Artículo 20. *Moneda legal.* Sin perjuicio de las decisiones que se profieran por las autoridades competentes en otros Estados, toda decisión judicial que tenga contenido económico y que afecte el Tesoro Público, se deberá valorar en pesos colombianos nominales, teniendo como referente la cuantía al momento de presentarse la demanda respectiva.

Artículo 21. *Llamamiento en garantía.* En los procesos judiciales distintos del de nulidad simple, la autoridad judicial en el auto admisorio de la demanda deberá llamar en garantía al servidor o ex servidor público que se encuentre relacionado con los hechos que originan la demanda, sin que este llamado signifique prejuzgamiento. Este llamado puede realizarse, además, en cualquier otra etapa procesal según aquella lo considere conveniente.

Para el efecto, el demandante deberá individualizar al respectivo servidor o ex servidor público relacionado con los hechos.

En este evento, en la decisión judicial correspondiente, la autoridad judicial determinará la responsabilidad del servidor público llamado en garantía.

Artículo 22. *Legitimación pasiva.* En los procesos de acción de tutela, acción de cumplimiento, acciones populares o cualquier proceso judicial, solo podrá interponerse la demanda contra la entidad de la que se predica la eventual vulneración de un derecho fundamental, la inaplicación de una ley o acto administrativo, la realización u omisión de una conducta que afecte un derecho colectivo y su reparación y, en general, de la que se predica la causación del perjuicio que origina el proceso respectivo.

Artículo 23. *Pago de agencias en derecho.* El numeral 1º del artículo 392 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el Decreto 2282 de 1989, tendrá un último inciso del siguiente tenor:

En ningún caso, los órganos estatales de cualquier nivel territorial de la administración, pueden ser condenados a pagar agencias en derecho.

Artículo 24. *Perención contencioso administrativa.* La perención dentro del proceso contencioso administrativo puede ser declarada de oficio por la autoridad judicial competente cuando se den los supuestos que exige el artículo 148 del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 25. *Acumulación de procesos en la jurisdicción contencioso administrativa.* La acumulación procesal en la jurisdicción de lo contencioso administrativo procederá, de acuerdo con la ley, hasta antes de que se profiera el primer fallo dentro del respectivo proceso.

Artículo 26. *Clasificación administrativa de procesos y demandas judiciales.* Sin perjuicio de la función archivística que corresponde a todos los órganos estatales, los comités de conciliación en cada uno de ellos o quien haga sus veces, deberán clasificar temáticamente las demandas que le sean notificadas o comunicadas y los procesos en los que sean parte. Tal clasificación deberá ser utilizada, entre otros fines, para corregir errores que se estén cometiendo por parte de la administración y lograr un máximo de coherencia y de resultados en las defensas judiciales que se presenten en adelante contra aquellos.

En todo caso, este comité deberá, con la colaboración de la oficina de control interno, determinar un sistema de control de las intervenciones judiciales del respectivo órgano estatal.

Artículo 27. *Excepción de inconstitucionalidad e ilegalidad.* De conformidad con el artículo 4º de la Constitución Política, los servidores públicos, cuando corresponda, podrán inaplicar disposiciones legales o reglamentarias cuando las mismas violen de manera manifiesta las disposiciones constitucionales y afecten de manera injustificada tanto a la administración pública como a los asociados.

Podrán, igualmente, por la misma razón, inaplicar disposiciones reglamentarias cuando las mismas de manera manifiesta violen las disposiciones legales pertinentes.

En ambos eventos, se procederá a ejercer la excepción, previo concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y de manera motivada.

**Artículo 28. Revocatoria de actos administrativos de contenido particular.** Las autoridades administrativas, lo mismo que los particulares que ejerzan una función pública de manera transitoria, podrán revocar los actos administrativos de contenido particular, sin el consentimiento previo del beneficiario, cuando sean consecuencia de una actuación ilegal y fraudulenta por parte del particular que llevó a la administración a cometer un error.

**Artículo 29. Derogatorias.** Derógase las disposiciones que le sean contrarias y, en especial, los artículos 172 y 178 del Código Contencioso Administrativo y el primer inciso del artículo 60 de la Ley 446 de 1998.

Cordialmente,

*Juan Camilo Restrepo Salazar,*  
Ministro de Hacienda y Crédito Público.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Gobierno Nacional pone a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de ley por medio del cual pretende racionalizar el gasto público, desde varios ángulos.

Las medidas que se proponen resultan indispensables en la medida en que pretenden superar, así sea parcialmente, la difícil situación que afrontan tanto las finanzas públicas nacionales como las mismas territoriales.

Los principales aspectos que contiene el proyecto, son los siguientes:

### 1. Ambito de aplicación.

Siempre que se analiza el tema de la racionalización del gasto, se supone que es una obligación exclusiva del Gobierno Nacional como cabeza de la Rama Ejecutiva del Poder Público. En tal sentido, se considera que es en esta rama del poder público en la que se presentan los mayores problemas en la asignación y eficiencia del gasto.

Sin embargo, en la medida en que la Constitución Política de 1991 amplió las competencias de las otras ramas del poder público y les concedió un grado importante y creciente de autonomía y creó diversos órganos autónomos, desde el punto de vista presupuestal, los problemas de gasto no se concentran exclusivamente en el nivel de la administración central, sino que involucran todo el aparato del Estado, no solamente en el nivel nacional sino también en el territorial.

En efecto, la autonomía progresiva de las entidades territoriales hace necesario crear instrumentos para que la ejecución del gasto tenga como objeto la solución de las necesidades básicas insatisfechas y se evite por todos los medios posibles que los recursos que llegan a las mismas sean dilapidados o destinados para fines distintos a los previstos constitucional y legalmente.

Por lo anterior, todo el aparato estatal, tanto en el nivel nacional como en el territorial, tanto en el sector central como en el descentralizado y autónomo, debe comprometerse con una política de racionalización del gasto público, como la que se propone en este proyecto de ley.

El Gobierno Nacional es consciente que la realización de sus fines que no son sino los del Estado mismo, de conformidad con el artículo 2º de la Constitución Política, sólo es posible si los recursos presupuestales limitados de los que se dispone, son protegidos para garantizar la eficiencia de su ejecución.

### 2. Principio de la irretroactividad de las cesantías.

El tema de las cesantías de los servidores públicos no es solamente un derecho laboral de los mismos, sino que es, además, un tema que hace parte del sistema de gastos que tiene el Estado Colombiano en todos los niveles territoriales de la administración, esto es, incluyendo a la Nación, a las entidades territoriales y sus descentralizadas por servicios y a los órganos autónomos.

En tal sentido, la retroactividad de las cesantías hoy representa una de las acreencias más importantes del Estado Colombiano, en la medida en

que es una prestación detracto sucesivo que se causa de manera permanente para el trabajador.

En efecto, en el marco de las condiciones fiscales actuales es preciso abordar la regulación de las cesantías desde dos perspectivas complementarias. De un lado, la regulación de este tema hace parte de lo que constitucionalmente se denomina cláusula general de competencia legislativa, según la cual, el Congreso de la República, dentro de los marcos constitucionales, tiene un margen de discrecionalidad amplio para desarrollar legislativamente este derecho. Por otro lado, debe tener en cuenta, como uno de los referentes de su labor, la existencia de situaciones jurídicas consolidadas de los trabajadores y de simples expectativas, al momento de entrar en vigencia la ley respectiva.

En tal sentido, se establece en este proyecto como regla general para el servicio público, el régimen de liquidación anual de las cesantías, es decir, lo que se denomina como la irretroactividad de las mismas.

Lo anterior significa, tal como se establece en este proyecto, que a partir de la iniciación de la vigencia de la ley que se propone, no habrá en el servicio público sistemas especiales de retroactividad en las cesantías, es decir, que no operará la liquidación de las mismas con base en el referente de la asignación básica que se esté devengando cuando se produzca la respectiva liquidación, sino que ésta operará anualmente con base en la asignación que se devenga a 31 de diciembre de cada año.

Las anteriores premisas respetan las situaciones jurídicas consolidadas, en la medida en que las cesantías causadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley que pretende expedirse, se liquidan con fundamento en el sistema legal anterior que, en algunos casos, permitía la retroactividad en esta materia. En este punto, se haría un corte temporal, inmediato y definitivo para entrar al nuevo sistema.

Esta regulación tiene el respaldo constitucional que se ha mencionado, además, que se enmarca dentro de la posición jurisprudencial que al respecto han tenido la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, dentro de la labor de control constitucional que les ha correspondido.

Así, en los pronunciamientos que se citan a continuación, se observa como la regulación retrospectiva de un derecho laboral no solo no vulnera ningún precepto constitucional, sino que es consecuencia esencial de la potestad reguladora del Congreso de la República.

(...)

13. El ordenamiento jurídico correría el riesgo de petrificarse, si al regular las relaciones de coexistencia social y adaptarse a las realidades de cada momento, debiera inhibirse de afectar de una u otra manera las relaciones jurídicas preexistentes. **La retroactividad por regla general, resulta censurable sólo cuando la nueva norma incide sobre los efectos jurídicos ya producidos en virtud de situaciones y actos anteriores, y no por la influencia que pueda tener sobre los derechos en lo que hace a su proyección futura<sup>1</sup>.**

(...)

Esto no significa, sin embargo, que la regulación legal no pueda cambiar y que toda variación normativa desconozca derechos adquiridos, pues nadie tiene derecho a una cierta y eterna reglamentación de sus derechos y obligaciones, ni aun en materia laboral en la cual la regla general, que participa de la definición general de este fenómeno jurídico, **en principio hace aplicable la nueva ley a todo contrato en curso, aun si tiene en cuenta aspectos pasados que aun no están consumados y tiene, por lo tanto, efectos retrospectivos, de un lado, y Profuturo, del otro<sup>2</sup>.**

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-511 de 3 de septiembre de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, página 17.

<sup>2</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, Sentencia 115 de 26 de septiembre de 1991, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein, página 13.

Esta procedencia del principio de la retrospectividad en materia laboral ha sido avalada constitucionalmente, por la Corte Suprema de Justicia y Corte Constitucional como juez constitucional, en los apartes que enseguida se transcriben:

(...)

Como lo ha advertido esta corporación en diversas oportunidades, debe tenerse en cuenta que la cesantía causada representa para el trabajador un derecho patrimonial legítimo constituido, que queda bajo el amparo y la garantía del artículo 30 de la Carta de 1886 y del artículo 58 de la Carta de 1991, y en este sentido se ha establecido, como se advirtió más arriba, que la ley posterior no puede desconocerlo ni disminuirlo en forma alguna; empero, la ley si puede modificar las bases para su reconocimiento, liquidación, pago, medios de financiación, manejo y garantías, pero solo para el futuro.<sup>3</sup>

(...)

Lo cierto es que la tendencia legislativa de los últimos años es contraria a la retroactividad de las cesantías, luego de encontrar válidas operaciones económicas que justifican tal tendencia, por lo que no se ve claro a qué se refiere el demandante. Si lo que se pretende es la retroactividad de las cesantías de los nuevos empleados del sector salud, la definición del punto corresponde al legislador resultando por este aspecto igualmente constitucional el artículo 242.<sup>4</sup>

Desde el punto de vista presupuestal, el sistema retroactivo de las cesantías ha ocasionado bastantes desajustes. Así, la magnitud de esta situación se puede exemplificar con lo acontecido en la Rama Judicial y en el Magisterio. En la Rama Judicial se ejecutaron en el año de 1998 \$31.000 millones de pesos y, otro tanto, se encuentra apropiado para el año 1999, esto parcialmente es generado por los fallos judiciales y en este año, si la tendencia continua, la apropiación será insuficiente.

En el caso del Magisterio se han ejecutado por concepto de cesantías parciales, en el año de 1998, la suma de \$140.000 millones de pesos, en el año de 1999 se encuentran apropiados \$71.000 millones de pesos; esta apropiación resultará insuficiente con el crecimiento inercial que este rubro ha tenido; el faltante deberá ser cubierto con las reservas del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio que sólo cuenta con \$200.000 millones de pesos de reservas. Esto haría predecir que, finalizado este año, las reservas estarían a punto de agotarse, si no se toman medidas al respecto.

### 3. Retiro Parcial de Cesantías.

En la medida en que se unifica el régimen de liquidación definitiva de cesantías para hacerlo anual, es lógico que, de igual manera, se establezca un solo régimen para el retiro parcial de las mismas. Con lo anterior, tanto los órganos estatales, como las administradoras de cesantías y los mismos servidores públicos tendrán la certeza sobre los eventos que hacen procedente el mencionado retiro, evitando con ello la multiplicidad de regímenes existentes en la administración pública.

### 4. Racionalización de los efectos laborales de la reestructuración.

Los efectos de las modificaciones que se han realizado en la estructura de la administración nacional han resultado más inconvenientes que los problemas que se pretendían solucionar a través de las mismas.

Una de las razones que explican tal complejidad es la carencia de un marco legislativo claro que, desde un principio, establezca las facultades de la administración y reconozca los derechos que tienen, dentro de tales procesos, los servidores públicos.

En materia laboral, la situación ha sido bien compleja, tal como se describe en otro aparte de esta exposición, toda vez que los costos que representaron los efectos de las decisiones judiciales sobrepasaron el ahorro fiscal que se pretendía generar con tales procesos de reestructuración. En efecto, las reestructuraciones administrativas mal realizadas,

desde el punto de vista de la protección del derecho al trabajo, ocasionaron no solamente el pago de cuantiosas sumas por concepto de salarios caídos, sino también el reintegro de los servidores públicos, que no hace de la racionalización de las plantas de personal estatales más que una simple ilusión.

Siendo conscientes de esta situación, se describen en el proyecto de ley reglas claras, en relación con los efectos laborales de toda reestructuración. Así, se toma como fundamento la prohibición general de la doble percepción de asignaciones del Tesoro Público, para garantizar que en estos procesos, sin perjuicio de los derechos laborales de los servidores públicos, no se vaya a realizar ninguna erogación del Tesoro que suponga un pago injustificado para quienes son objeto de la reestructuración.

En este sentido, cuando cualquier órgano estatal sea condenado judicialmente dentro de un proceso laboral, deben descontarse del monto que represente la condena, las sumas que haya percibido el beneficiario de la condena como consecuencia de relaciones laborales con el sector público entre la fecha de la desvinculación y la de la sentencia condenatoria.

En efecto, de conformidad con el artículo 128 de la Constitución Política, el Tesoro Público está constituido por el conjunto de los recursos públicos, de tal manera que si en un mismo lapso se ha recibido remuneración proveniente del sector público como consecuencia de una relación laboral, no es lógico, si se acata el mandato constitucional citado, que se perciba recurso adicional alguno por concepto de salarios caídos, bajo el supuesto que la relación laboral que origina la condena no ha tenido solución de continuidad.

En segundo término, como es posible que al momento de la desvinculación, el servidor público haya recibido el monto de la indemnización, de acuerdo con lo que al efecto establezca la ley, es lógico, siguiendo el mismo principio, que se deduzca del valor total de la condena judicial, el monto de la mencionada indemnización.

### 5. Principio de neutralidad dentro de procesos de reestructuración.

Las modificaciones a la estructura administrativa del Estado, que se han realizado durante los últimos años, han sido en parte ficticias, toda vez que, luego de efectuadas las mismas, el aparato estatal sigue siendo el mismo en cuanto a su tamaño y los niveles de eficiencia del mismo no se han mejorado.

Es así como en estos procesos de reestructuración no se ha producido la reducción de las plantas de personal anunciada como objetivo en las disposiciones que sirvieron como fundamento respecto de los mencionados procesos.

En este sentido, en la medida en que se pretende que las reestructuraciones, cuando sean realizadas, tengan verdadero efecto racionalizador, se propone en el proyecto de ley presentado ante el Congreso de la República, que dentro de los cinco años siguientes a la realización de los procesos de reestructuración, en los órganos estatales reestructurados no se pueda crear cargos nuevos ni reclasificar los existentes, cuando ello aumente el costo en términos constantes de la respectiva planta de personal.

En otros términos, se pretende que dentro del término razonable de cinco años, el crecimiento de la planta de personal en términos económicos sea cuantitativamente neutro.

Debe aclararse que la reestructuración que se toma como referente es aquella realizada con fundamento en los artículos 150-7, 189-15 y 189-16 de la Constitución Política, en la medida en que la creación, fusión o

<sup>3</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, Sentencia 107 de 12 de septiembre de 1991, M.P. Fabio Morón Díaz, página 17

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-408 de 15 de septiembre de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz, página 82.

supresión de empleos en el sector central de la administración, es una competencia permanente del Gobierno Nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 189-14 de la misma.

#### 6. Regulación de la convención y del pacto colectivos.

El derecho de negociación colectiva está concebido dentro de nuestro Estado Social de Derecho como instrumento de rango constitucional para regular las relaciones laborales entre patronos y trabajadores y para la solución pacífica de conflictos colectivos de trabajo en aras de la justicia social.

El derecho a la negociación colectiva se ve materializado a través de la celebración de pactos o de convenciones colectivas y su contenido está determinado por la voluntad de las partes que intervienen en el proceso, pero este derecho no puede ser ejercido de manera absoluta ya que su ejercicio debe estar enmarcado dentro de los marcos que establece la Constitución y la ley que, en todo caso, contienen una serie de beneficios mínimos irrenunciables.

Como resultado del ejercicio de este derecho, se han celebrado en diferentes entidades del Estado pactos y convenciones colectivas donde los trabajadores han obtenido no solamente una serie de beneficios superiores a los mínimos legalmente establecidos, sino que han logrado la consagración de beneficios extralegales diferentes a sueldos y prestaciones sociales que resultan muchas veces suntuarios, exorbitantes, desiguales y contrarios a la realidad fiscal del país.

Este tipo de desbordamientos en las concesiones obedece a que quienes representan a la entidad no tienen un real compromiso con los intereses de la misma o se ven constreñidos por las huelgas de los trabajadores a acceder a las pretensiones de los sindicatos, sin atender a las políticas económicas del Estado, adquiriendo compromisos de carácter recurrente, imposibles de cumplir, que forzan al Gobierno a posponer la inversión, incluyendo la social, por atender gastos de funcionamiento.

En consecuencia, y considerando que el Estado en su condición de Nación y entidades territoriales es un solo empleador, se hace indispensable establecer un mecanismo como es el de la autorización previa del Confis o de la Asamblea o del Concejo según el orden territorial al que corresponda, para sacar de la esfera exclusiva de los funcionarios que representan a la entidad en la negociación, la decisión de comprometer o no a la empresa, participando de esta forma los órganos que por su conformación pueden tener una visión más amplia de la situación de las finanzas públicas y su capacidad real de asumir compromisos en forma coherente y racionalizada.

#### 7. Marco convencional para los servidores públicos

La existencia de un límite cuantitativo para la negociación colectiva es fundamental para el manejo eficiente de las finanzas públicas, en la medida en que lo pactado en las mismas, se convierte en un gasto público para el órgano estatal negociador.

El mecanismo empleado por el proyecto de limitar el monto de las negociaciones colectivas del trabajo a lo percibido por el representante legal del órgano estatal negociador, por concepto de salarios y prestaciones sociales, se considera razonable y dentro del mismo, puede realizarse, sin ningún obstáculo, el derecho laboral a negociar colectivamente, de acuerdo con el artículo 56 de la Constitución Política.

Una regulación del tema, semejante a la que ahora se propone, ya había sido expedida por el legislador ordinario, por medio de la Ley 60 de 1990.

Tal regulación, aplicable para las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, fue avalada jurisprudencialmente por parte de la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

(...)

No es que el Legislador está exclusivamente autorizado para legislar en este campo “solamente en lo referente a las prestaciones mínimas de los trabajadores oficiales” como se dice en la demanda para fundamentar el cargo sino, más bien, que tiene plena competencia para los fines

anteriormente señalados dentro de los cuales ha fijado el tope salarial y prestacional de dichos servidores, que hacen referencia a la asignación de los mismos y a las pensiones de jubilación que entrarán a disfrutar una vez se retiren del servicio oficial.

El límite de regulación de las “*prestaciones mínimas*” de los trabajadores oficiales de que trata el artículo 150 de la Constitución Nacional en su numeral 19, literal f) que se invoca como sustento principal de la acusación planteada, se refiere al Gobierno y no al Congreso pues, como quedó visto, este último tiene plena potestad constitucional para señalar el régimen laboral y prestacional de los servidores de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta sometidas el régimen de dichas empresas, como se ha dejado expuesto, y al tenor de las normas constitucionales que se han examinado en esta providencia.

Dicho de otra manera, la Constitución Nacional garantiza el derecho de negociación colectiva de los trabajadores oficiales, salvo las excepciones establecidas en la ley (art. 55 C.N.) (Se subraya)<sup>5</sup>.

(...)

Dentro del margen de discrecionalidad que le permiten la Constitución y la ley, la negociación colectiva está precedida por la prevalencia del interés general o colectivo y del bien común.

Por ello, la ausencia de los lineamientos legales y de los topes señalados por el Legislador conduciría a que por la vía de la contratación colectiva aquellos se desconocieran, con el consiguiente quebrantamiento de la potestad del Legislador de regular dichas materias.

Así mismo, produciría el desbordamiento de los gastos de la administración, permitiendo realizar erogaciones no contempladas en la ley de apropiaciones de la respectiva entidad, o en cuantía superior a la fijada en ésta, o a que aquellas se destinaran a fines no previstos en sus presupuestos.

Ello conduciría a que por ese medio pudiesen desequilibrarse las apropiaciones y crear el Gobierno o las entidades de la Administración Nacional –dentro de las cuales están las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta en los términos examinados a la luz de las disposiciones constitucionales precitadas– obligaciones con cargo al Tesoro Nacional que excedieran el monto global fijado para el respectivo servicio en la misma ley de apropiaciones, con ostensible quebranto de los artículos 189-14 y 364 de la Carta Política.

Por ello, las entidades del Estado, al igual que sus sindicatos y trabajadores, deben negociar dentro de los límites legales con el fin de lograr un orden económico y social más justo, en el que exista un equilibrio entre el Estado y sus trabajadores en el logro de la justicia y equidad.

De ahí que las pretensiones laborales no puedan ser a tal punto ilimitadas, que conlleven al aniquilamiento de la empresa, a su quiebra, deterioro o improductividad, y que tampoco los entes estatales puedan constitucionalmente conceder salarios, prestaciones o prebendas irrisorias, al margen de la realidad social<sup>6</sup>. ( Se resalta).

(...)

Por ello, para la Corte es claro que bien puede el Legislador, en ejercicio de sus competencias constitucionales fijar topes máximos a la remuneración y prestaciones de los trabajadores oficiales pues tal actuación tiene nítido asidero constitucional en las disposiciones ya comentadas, sin que, por lo demás, pueda válidamente aducirse que tal proceder comporta desconocimiento de la libertad de negociación colectiva, ya que, si el Gobierno está sometido a los derroteros normativos que sobre la materia fije la ley, con mayor razón lo están sus representantes en las

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-112 de 25 de marzo de 1993, M.P. Hernando Herrera Vergara, página 18.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-112 de 25 de marzo de 1993, M.P. Hernando Herrera Vergara, página 19.

citadas entidades y sus trabajadores al negociar su régimen salarial y prestacional y al plasmarlo en las Convenciones respectivas<sup>7</sup>. (Se resalta)

#### 8. Denuncia de las convenciones.

En la medida en que el proyecto de ley contempla limitaciones en cuanto al monto de los derechos que pueden pactarse en negociaciones colectivas de trabajo, resulta lógico que, respecto de tal asunto, el órgano estatal deba denunciar la convención o pacto colectivo, tal como en el proyecto se prescribe,

#### 9. Compensación tributaria.

La compensación es un mecanismo de extinción de las obligaciones que ha desbordado el ámbito de la regulación civil y ha sido utilizado en otras áreas del derecho, como por ejemplo, la tributaria.

Así, en la Ley 344 de 1996, ley de racionalización del gasto, se estableció la posibilidad de que fueran compensadas acreencias a cargo de los órganos estatales como consecuencia de decisiones judiciales y acreencias a cargo de los beneficiarios de las mismas como consecuencia de sus obligaciones tributarias.

Este mecanismo de la compensación tributarla ha sido avalado jurisprudencialmente por la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

(...)

De otro lado, la Corte considera que el segundo inciso tampoco vulnera la Carta, pues no está permitiendo a los organismos obligados a cancelar sumas de dinero en virtud de decisiones judiciales, eludir su cumplimiento. En efecto, la norma simplemente autoriza un cruce de información sobre las obligaciones que el particular beneficiario de la decisión judicial puede tener en favor del Estado a fin de que se efectúe, si es el caso, la correspondiente compensación. Como es obvio, esa información sólo puede versar sobre aquellas obligaciones del particular que se encuentren consolidadas mediante la ejecutoria del respectivo acto administrativo, y respecto de las cuales existe mérito ejecutivo y se haya iniciado, antes de la sentencia en contra de la administración, el trámite judicial de su cobro forzoso. Sin embargo, la administración no puede dilatar el cumplimiento de sus obligaciones más allá de un tiempo razonable para el cruce de la información, pues el principio de celeridad del artículo 209 C.P. impone una efectiva y rápida decisión.

Es necesario, para que pueda hacerse efectiva la compensación, que las deudas reúnan los requisitos previstos por el artículo 1715 del Código Civil, a saber:

1. Que sean ambas de dinero o de cosa fungible o indeterminadas de igual género y calidad.
2. Que ambas deudas sean líquidas y,
3. Que ambas sean actualmente exigibles<sup>8</sup>.

La compensación, así entendida, permite, en el articulado del proyecto propuesto, que sean compensadas las mencionadas obligaciones tributarias con las obligaciones generadas en virtud de relaciones contractuales.

Con lo anterior, se pretende que antes de que los órganos estatales de cualquier nivel territorial cancelen las sumas de dinero que correspondan como consecuencia del vínculo contractual correspondiente, se cercioren que el contratista se encuentra a paz y salvo con la correspondiente administración tributaria.

#### 10. Trámite de los procesos de nulidad simple.

En los procesos de nulidad simple que se tramitan ante la justicia de lo contencioso administrativo, el objeto de la discusión procesal es la relación de dos disposiciones jurídicas de diferente categoría, desde el punto de vista estrictamente jurídico. Así, en tales procesos no existe ni restablecimiento del derecho ni reparación directa, pues, como acción pública, lo que se pretende es el mantenimiento de la intangibilidad de las disposiciones jurídicas de mayor jerarquía, en relación con las reglamentarias.

Por tal razón, se considera que la estructura actual del trámite de este tipo de procesos no es la adecuada, en la medida en que los órganos estatales a quienes se ha comunicado la respectiva demanda de nulidad simple, participan dentro de los procesos mencionados, en tres momentos distintos, sin ninguna justificación.

Así, se participa con el envío de los antecedentes administrativos del acto administrativo demandado, se contesta la demanda dentro del período de fijación en lista y se alega de conclusión, luego de haberse practicado las pruebas, si las mismas son pertinentes.

Si no hay período probatorio, los órganos estatales a través de sus apoderados judiciales participan de manera sucesiva e inmediata a través de los dos últimos escritos que se mencionan.

Lo anterior produce un desgaste innecesario no solamente para la administración de justicia, en la medida en que en las dos participaciones públicas, el objeto de la discusión es el mismo, sino también para los órganos estatales demandados, toda vez que se produce un desgaste innecesario con la doble o triple participación dentro de los mencionados procesos.

En tal sentido, se propone una estructura más lógica y depurada de este trámite, en el cual, luego de admitida la demanda, se ordene la práctica de las pruebas, participen los órganos estatales demandados, lo mismo que los demás ciudadanos y, posteriormente, se entre a resolver la controversia por parte de la autoridad judicial respectiva.

#### 11. Cobro coactivo.

La institución del cobro coactivo es un mecanismo que garantiza la eficiencia en el cobro de los créditos a favor de los órganos estatales. Tal facultad está permitida para varios órganos estatales del nivel nacional, de acuerdo con el artículo 112 de la Ley 6<sup>a</sup> de 1992. En el nivel territorial, esta facultad está autorizada para algunos órganos de manera dispersa. Se propone, en consecuencia, que de la misma sean titulares todos los órganos estatales de cualquier nivel territorial, independientemente de su naturaleza jurídica.

De otra parte, en la medida en que existe discusión jurisprudencial al respecto en el seno del Consejo de Estado, se aclara que tal potestad sea igualmente aplicable en la materia contractual del Estado.

#### 12. Suspensión del proceso.

En la historia judicial colombiana se ha observado desafortunadamente cómo los particulares han utilizado, en muchas ocasiones, el aparato de la administración de la justicia con el objeto de defraudar al Estado dentro de los procesos judiciales en los que el mismo es parte.

Así, para mencionar un solo ejemplo, cabe recordar el episodio de la falsificación de las sentencias condenatorias contra el Estado, con la cual los beneficiarios y/o sus abogados pretendían el cobro múltiple de una sentencia condenatoria.

En tal sentido, sin perjuicio del principio constitucional de la presunción de buena fe, el Gobierno Nacional no puede asumir una conducta pasiva respecto de tales o similares situaciones y debe, con las medidas que tenga a su alcance, prevenir y evitar la consumación de situaciones que defraudan el tesoro público, con el consiguiente perjuicio no solamente para la institución estatal, sino sobre todo para los asociados, quienes observarán como tales defraudaciones impedirán que los recursos públicos sean destinados a satisfacer sus necesidades sociales.

En tal sentido, como una disposición que pretende la protección del tesoro público, se propone que la iniciación de un proceso penal que tenga como objeto la averiguación de posibles defraudaciones contra aquel, suspenda el proceso en el cual cualquier órgano estatal sea parte, cuando éste verse sobre los hechos que son investigados en la jurisdicción penal.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-112 de 25 de marzo de 1993, M.P. Hernando Herrera Vergara, página 21.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-428 de 4 de septiembre de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa, página 37.

Con esta suspensión se pretende, especialmente, que no se consume la defraudación y que la actualización de los valores discutidos dentro del proceso mencionado no se cause hasta que, por medio de la respectiva decisión judicial en lo penal, se esclarezcan las posibles defraudaciones contra el tesoro público denunciadas.

### 13. Reconstrucción de expedientes.

Desafortunadamente se han presentado eventos en los cuales la pérdida total o parcial de los expedientes judiciales ha ocasionado pagos dobles por parte de los órganos estatales respecto de un solo beneficiario. Tal situación, además de vulnerar claramente el artículo 128 de la Constitución Política, desde el punto de vista jurídico, ocasiona un desangre fiscal para los mencionados órganos y para el tesoro público, desde el punto de vista presupuestal.

En tal sentido se propone que cuando se pierda un expediente judicial y exista evidencia de que se han realizado maniobras para defraudar al tesoro público, se sigan las siguientes reglas:

Por una parte, se suspenderá el proceso en la forma como se indica en el proyecto de ley. Por la otra, la parte demandante o ejecutante tendrá la carga de la prueba en lo relacionado con la reconstrucción del expediente.

Todo lo anterior sin perjuicio de las demás acciones judiciales que puedan intentar los órganos estatales para evitar la defraudación del tesoro público.

### 14. Mecanismos presupuestales para hacer efectivos los procesos de solución alternativa de los conflictos.

En la medida en que mecanismos tales como la conciliación necesariamente tienen efectos presupuestales, se regulan las hipótesis presupuestales que pueden presentarse cuando haya lugar a la realización de uno de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, con el objeto de brindar certeza sobre las posibilidades presupuestales que existen para el pago de los mismos:

a) Si la cancelación del valor de lo acordado va a ser efectuada en la misma vigencia fiscal en la cual se celebra el acuerdo respectivo, se requiere para la iniciación del mismo, el certificado de disponibilidad presupuestal correspondiente, con el objeto de que el demandante tenga la seguridad de que van a existir recursos suficientes para satisfacer inmediatamente el crédito del cual es titular;

b) Si la mencionada cancelación se pretende realizar en más de una vigencia fiscal, se requiere, de conformidad con la legislación orgánica de presupuesto, un certificado de vigencias futuras, en el cual se autorice el compromiso de recursos presupuestales para vigencias fiscales distintas de aquella en la cual se celebre el acuerdo respectivo;

c) Para sentencias que hayan quedado ejecutoriadas o conciliaciones que se hayan celebrado con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, tales obligaciones pueden pagarse con bonos de deuda pública, sin que se requiera previa disponibilidad presupuestal.

Debe mencionarse finalmente que todos estos procedimientos se enmarcan dentro de lo establecido de manera general por el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

### 15. Regulación legislativa del ajuste de valores.

La regulación por parte del Congreso de la República de la actualización de los valores dentro de la actividad judicial se hace imprescindible en la medida en que en la práctica se observa cómo, a través de la forma en que se realiza el mencionado ajuste por parte de las autoridades judiciales, se presentan, en algunos eventos, reconocimientos y pagos dobles por efecto de indexaciones dobles.

Ello ocasiona el desmedro de los recursos del tesoro público y el enriquecimiento sin causa justa por parte de los beneficiarios de los mencionados reconocimientos y pagos, lo que lesiona el interés general en cabeza del resto de la comunidad.

De esta forma, si el artículo 128 de la Constitución Política pretende evitar que cualquier persona perciba dos asignaciones que

provengan del tesoro público por conceptos diferentes, se justifica aun más que se desarrollen medidas legislativas que eviten pagos dobles por parte de la administración en relación con una sola causa o con ajustes que beneficien a los particulares por encima de los derechos a que tiene lugar.

Este objetivo fiscal ha sido reconocido por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

(...)

En ese orden de ideas, no resulta razonable que un trabajador que tenga derecho a la sanción moratoria impuesta por la ley 244 de 1995 reclame también la indexación, por cuanto se entiende que esa sanción moratoria no sólo cubre la actualización monetaria sino que incluso es superior a ella<sup>9</sup>. (Se subraya).

(...)

Es oportuno reiterar que cuando no sea pertinente en una sentencia la condena de indemnización moratoria por el no pago oportuno de prestaciones sociales, por cuanto no se trata de una indemnización de aplicación automática, es viable aplicar entonces la indexación o corrección monetaria en relación con aquellas prestaciones que no tengan otro tipo de compensación de perjuicios por la mora o que no reciban reajuste en relación con el costo de vida, conforme a lo dicho antes, pues es obvio, que de no ser así el trabajador estaría afectado en sus ingresos patrimoniales al recibir al cabo del tiempo el pago de una obligación en cantidad que resulta en la mayoría de las veces irrisoria por la permanente devaluación de la moneda en nuestro país, originándose de ese manera el rompimiento de la coordinación o “equilibrio” económico entre empleadores y trabajadores que es uno de los fines primordiales del derecho del trabajo<sup>10</sup>.

En tal sentido, se establecen dos sistemas de ajuste y resarcimiento, incompatibles entre sí, que pretenden dar por terminadas las controversias judiciales que giran alrededor de si los valores que se discuten en el mencionado ámbito, se determinan únicamente por su valor nominal o lo son por su valor real cuando en el mismo se incorpora el elemento inflacionario.

De la misma manera, establece un único sistema de ajuste y resarcimiento que supera las dificultades provenientes de la utilización de múltiples, diversos y contradictorios sistemas de indexación utilizados por las autoridades judiciales.

Representa, finalmente, una garantía para los particulares que controvieren judicialmente con el Estado en relación con la certeza que tendrán los mismos sobre los montos económicos a que pueden tener derecho, lo mismo que una garantía institucional para el Estado y el conjunto de la sociedad, en la medida en que a ciencia cierta se podrá establecer el efecto de las eventuales sentencias condenatorias o arreglos conciliatorios sobre el presupuesto público.

En el mismo sentido, en relación con el pago de la sentencia condenatoria y el acuerdo de conciliación se establece que el trámite pertinente se inicie de oficio, sin dejar que el mismo sólo proceda por petición del beneficiario de la sentencia o acuerdo conciliatorio que se mencionan, con el objeto de que el citado pago se realice sin demora alguna en muchas ocasiones provocada por el acreedor, como sucede hoy con la legislación vigente.

De otra parte, de manera similar a como el Congreso de la República estatuyó un término de gracia para que la administración se pusiera al día en el pago de las cesantías definitivas sin que incurriera en mora, en el proyecto de ley que se pone a consideración del Congreso de la República, se establece que dentro de los dos años siguientes a la entrada en

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-448 de 19 de septiembre de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, página 15.

<sup>10</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, Sentencia de 20 de mayo de 1992, citada en C-448 de 1996.

vigencia de esta ley, no se actualizarán los valores correspondientes a sentencias condenatorias o acuerdos arbitrales, con base en el interés moratorio, sino con base en la primera fórmula que prevé como referente el índice de precios al consumidor, lo que garantiza que su valor monetario no se resienta.

#### 16. Intereses de créditos a favor del Tesoro.

Actualmente, la regla general para aplicar intereses a los créditos a favor del Tesoro se rige por la Ley 68 de 1923 que consagra una tasa del 12% anual. Existen algunas legislaciones especiales como la de los tributos nacionales que permiten el cobro de unas tasas más realistas. Esta sería la ocasión para extender esa tasa de interés, no sólo a los demás impuestos nacionales y locales, sino a los demás créditos a favor del Estado como serían, entre otros, los provenientes de tasas, contribuciones, juicios fiscales de cuentas y multas en general.

#### 17. Embargo y entrega de recursos públicos a favor de particulares.

El artículo 522 del Código de Procedimiento Civil que dispone que la entrega de dinero al ejecutante, dentro de un proceso ejecutivo, solo procede cuando esté ejecutoriado el auto que aprueba la liquidación del crédito, tiene como objeto que la mencionada entrega solamente se realice cuando exista total certeza sobre la acreencia debida al ejecutante.

Se considera que esta regla debe hacerse explícita para los procesos en los que cualquier órgano estatal sea ejecutado, en la medida en que han existido situaciones en las cuales se han entregado recursos públicos a los ejecutantes, cuando aún no existía la mencionada certeza sobre el valor del crédito a cargo del órgano estatal respectivo.

Con la disposición que se propone se pretende, entonces, que exista la mayor claridad posible tanto para el juez, como para ejecutantes y ejecutados, acerca del momento en que es procedente la referida entrega judicial de recursos.

Finalmente, con el objeto de compatibilizar las disposiciones orgánicas de presupuesto, en relación con la ejecución presupuestal, con la eficacia de los derechos del ejecutante dentro de un proceso ejecutivo contra cualquier órgano estatal, se determina que las medidas precautelativas no pueden tener como consecuencia variar la destinación de las apropiaciones presupuestales.

En efecto, si el crédito objeto de la ejecución se debe cancelar con la apropiación denominada sentencias y conciliaciones judiciales, no debe el embargo recaer sobre apropiaciones distintas, como por ejemplo, inversión o dentro del presupuesto de funcionamiento, la apropiación correspondiente a salarios y prestaciones sociales, por ejemplo.

#### 18. Llamamiento en garantía.

En todo proceso judicial en el que se demande la responsabilidad estatal, siempre estará involucrado uno o varios servidores públicos, toda vez que los órganos estatales aun cuando comprometen su responsabilidad cuando actúan, no lo hacen por si mismos, sino a través de sus agentes, que no son otros sino los respectivos servidores públicos.

De esta manera, cuando se analiza la responsabilidad del Estado, se está analizando esencialmente la conducta de un servidor público que de alguna manera tiene relación con los hechos que fundamentan la supuesta responsabilidad estatal.

Así las cosas, lo más lógico es que cuando sea cuestionada judicialmente la responsabilidad de cualquier órgano estatal, la autoridad judicial respectiva llame en garantía al servidor público que tenga relación con los hechos que fundamentan la supuesta responsabilidad.

La participación judicial del llamado en garantía no debe de ninguna manera interpretarse como una forma de prejuzgamiento judicial respecto del mismo, sino como una colaboración del mismo tanto con el órgano estatal demandado como con la misma administración de justicia.

Con esta disposición se logra, por una parte, que el llamado en garantía ejerza su derecho de defensa de manera oportuna y, por la otra, que el juez pueda deslindar la responsabilidad estatal y la del servidor público, dentro del respectivo proceso.

#### 19. Legitimación pasiva.

El objeto de la instauración de demandas judiciales es la persecución de la reparación de un daño o el restablecimiento de un derecho a cargo del órgano estatal al cual se demanda.

Sin embargo, dentro de la actuación judicial se observa cómo se demanda indiscriminadamente a varios órganos estatales, sin que todos ellos tengan relación con los hechos o actos que originan el supuesto perjuicio que se pretende resarcir.

En tal sentido, la disposición que se propone en el proyecto pretende que los demandantes se circunscriban a demandar al órgano estatal que efectivamente generó el perjuicio y que no se demanden otros órganos que no tienen relación alguna con el mismo.

De esta manera, no se pretende vulnerar el acceso de los particulares al servicio de la administración de justicia sino, por el contrario, lograr que ésta sea lo más pronta posible, lo que se logra cuando existe precisión por parte de los demandantes, en cuanto al sujeto demandado.

Esta disposición resulta una aplicación de lo prescrito por el artículo 45 del Decreto 111 de 1996, Orgánico de Presupuesto, según el cual, cada órgano estatal debe responder con los recursos públicos de su propio presupuesto por las obligaciones económicas deducidas judicialmente contra el mismo y no con los recursos del presupuesto de los demás órganos estatales o del Presupuesto General de la Nación, no asignado a los mismos.

#### 20. Pago de agencias en Derecho.

Toda vez que se considera que cada parte procesal debe asumir los costos que representa su defensa judicial, se amplía el contenido de las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, en el sentido de que no pueden ser condenados por agencias en derecho no solamente la Nación sino todos los órganos estatales de cualquier nivel territorial.

#### 21. Perención Contencioso-Administrativa.

La prescripción contenida en el proyecto, en relación con la perención, se limita a reiterar un aspecto que ha sido objeto de debate jurisprudencial y doctrinal.

En efecto, se prescribe que este mecanismo de terminación anticipada de los procesos puede ser declarado, en los procesos contencioso administrativos, de manera oficiosa por parte de la autoridad judicial respectiva.

#### 22. Fortalecimiento de la defensa judicial del Estado.

Otro de los aspectos que más preocupa a esta administración, en lo relacionado con el costo fiscal de las condenas judiciales a cargo de cada uno de los órganos estatales, en cada uno de los niveles territoriales, es el que tiene que ver con las deficiencias que existen en la defensa de los intereses de cada uno de ellos en los estrados judiciales donde son parte.

Este aspecto es relevante si se tiene en cuenta que los resultados de la participación judicial del Estado dependen, en gran parte, del contenido, coherencia y oportunidad de las defensas judiciales del mismo.

En tal sentido, han existido algunos avances en esta materia como el contemplado en el artículo 75 de la Ley 446 de 1998, referente al comité de conciliaciones que pretende que la administración en cualquiera de sus niveles utilice de manera institucional el mecanismo de la conciliación, cuando el mismo sea procedente, para arreglar sus diferencias de manera oportuna y evitar el desgaste procesal y administrativo que implica llegar a una sentencia con resultados eventuales.

Este mecanismo que se propone, consistente en la clasificación temática de demandas y procesos judiciales por parte del Comité de Conciliación o quien haga sus veces, tiene como objeto potenciar la experiencia judicial de la administración pública con todas las ventajas que ello trae consigo, incluidas a título ejemplificativo las que trae el proyecto.

#### 23. Excepción de inconstitucionalidad e ilegalidad.

Dentro de las condenas judiciales que puede afrontar la administración, en cualquiera de sus niveles, se encuentra la relacionada con la

aplicación de disposiciones legales que violan ostensiblemente la Constitución Política y de reglamentarias que hacen lo propio respecto de las leyes.

La aplicación de estas disposiciones, no obstante su carencia de fundamento jurídico, puede violar derechos de los ciudadanos o afectar ostensiblemente a la administración y el Tesoro Público.

La inaplicación de estas disposiciones, facultada legalmente, se convertiría en un instrumento eficaz de prevención de litigios judiciales, en la medida en que permitiría a la administración prevenir un error, antes que el mismo sea consumado y, en ocasiones, de que el perjuicio sea irremediable.

Es de anotar que, a pesar de que es una atribución de los servidores públicos, de acuerdo con el artículo 4 de la Constitución Política, existe el temor a ejercerla por parte de los mismos, lo que lleva a un rígido, absurdo y ciego cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, sin su debida contextualización constitucional y legal.

Finalmente, cuando se analice la procedencia de la excepción de inconstitucionalidad mencionada, debe preceder concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, con el objeto de que esta facultad sea ejercida de la manera más razonada y acertada posible por los servidores públicos.

#### 24. Revocatoria de actos administrativos de contenido particular

Es una realidad desafortunada el hecho de que la administración pública puede equivocarse en sus actuaciones administrativas y conceder un derecho a determinados particulares, con violación manifiesta de las disposiciones constitucionales y legales.

En el texto del proyecto de ley, de un lado, el ejercicio de la acción de lesividad por parte del respectivo órgano estatal no sería una acción necesaria en la medida en que es el mismo particular quien ha engañado a la administración pública. De otro lado, no se considera una acción lo suficientemente efectiva, por los efectos presupuestales del acto administrativo expedido.

Lo anterior en la medida en que cuando se solicite judicialmente la suspensión provisional del acto administrativo respectivo, dentro del proceso de nulidad iniciado por el órgano estatal competente, probablemente ya se hayan realizado desembolsos de recursos públicos, que muy difícilmente pueden ser recuperados por el mismo.

Por tal razón, se pretende con el proyecto, que la administración misma, una vez se percate de su error grave, proceda a revocar el acto administrativo que ha concedido de manera arbitraria un derecho o prestación a determinados beneficiarios sin razón que lo justifique.

La revocatoria de tales actos administrativos, tal como la plantea el proyecto, ha recibido el aval de la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

(...)

Por ello es claro que es ilegítima y violatoria del debido proceso (C.P. art. 29) la decisión unilateral de la autoridad pública de revocar un acto administrativo concreto, la cual genera además inseguridad jurídica y desconfianza en la actividad administrativa, "quebranta el principio de la buena fe (artículo 83 C.P.) y delata indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la base de la debilidad del administrado."<sup>11</sup> "Sin embargo, el ordenamiento<sup>12</sup> prevé en dos casos excepcionales que los actos administrativos de carácter particular y concreto pueden ser revocados por la administración sin previo consentimiento del particular, a saber, (i) cuando ese acto es consecuencia del silencio administrativo positivo y (ii), cuando el acto es fruto de una actuación ilegal y fraudulenta por parte del particular que llevó a la administración a cometer un error. En ese orden de ideas, una interpretación sistemática de la norma acusada muestra que el Ministerio del Transporte sólo puede revocar los actos particulares de las autoridades locales con el consentimiento del afectado, lo cual protege suficientemente sus derechos e intereses, o en las dos hipótesis excepcionales anteriormente mencionadas, y que la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado

que no desconocen en sí mismas el debido proceso, por cuanto encuentran una justificación razonable y son de interpretación estricta<sup>13</sup>. Por ende, conforme a ese entendimiento, el artículo impugnado es compatible con el debido proceso.<sup>14</sup>

Este Ministerio estará atento durante el trámite legislativo para brindar la colaboración que requieran las cámaras, en relación con el estudio del proyecto presentado.

Cordialmente

*Juan Camilo Restrepo Salazar,*

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 19 de mayo de 1999

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 219 de 1999 Senado, *por medio de la cual se dictan disposiciones tendientes a racionalizar el gasto público*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

El Secretario General,

*Manuel Enríquez Rosero,*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 19 de mayo de 1999

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta Legislativa* del Congreso.

Cúmplase.

El Presidente,

*Fabio Valencia Cossio,*

El Secretario,

*Manuel Enríquez Rosero.*

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 220 DE 1999 SENADO,

*por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales y se dictan otras disposiciones*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

#### Autorizaciones de endeudamiento y de otorgamiento de garantías

Artículo 1º. Amplíase en doce mil millones de dólares (US\$12.000.000.000) de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras monedas, las autorizaciones conferidas al Gobierno

<sup>11</sup> Ver sentencia T-246 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido, ver también, entre otras, las sentencias T-611 de 1997, T-336 de 1997, T-557 de 1996 y T-347 de 1994.

<sup>12</sup> Ver artículo 73 del C.C.A y, entre otras, las sentencias T-611 de 1997 y T-639 de 1996 de esta Corporación.

<sup>13</sup> Ver sentencias T-336 de 1997, T-639 de 1996 y T-376 de 1996.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia C-66 de 10 de febrero de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz y Alfredo Beltrán Sierra, página 19.

Nacional por los artículos 1° y 4° de la Ley 185 de 1995 y leyes anteriores, para celebrar operaciones de crédito público externo, operaciones de crédito público interno, o ambas, así como operaciones asimiladas a las anteriores, destinadas al financiamiento de apropiaciones presupuestales y programas y proyectos de desarrollo económico y social.

Artículo 2°. Amplíase en cuatro mil quinientos millones de dólares (US\$4.500.000.000) de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras monedas, las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional por el artículo 38 de la Ley 344 de 1996, para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales conforme a la ley.

## CAPITULO II

### Disposiciones comunes a los artículos anteriores

Artículo 3°. Las autorizaciones contenidas en los artículos 1° y 2° de la presente ley son autónomas e independientes de las autorizaciones de endeudamiento y garantía conferidas por normas especiales.

Artículo 4°. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público–Dirección General de Crédito Público afectará las autorizaciones conferidas por los artículos 1° y 2° de la presente ley, en la fecha en que se apruebe la respectiva minuta de contrato por la Dirección General de Crédito Público. Sin embargo, cuando se trate de emisión y colocación de títulos de deuda pública, las autorizaciones conferidas se afectarán en la fecha de colocación de los mismos.

## CAPITULO III

### Fondo de Inversión para la Paz

Artículo 5°. Autorizase a la Nación para celebrar y garantizar operaciones de crédito público externo, operaciones de crédito público interno, o ambas, así como operaciones asimiladas a las anteriores en la cuantía requerida para financiar los proyectos del Fondo de Inversión para la Paz.

Los contratos que se suscriban en desarrollo de esta autorización sólo requerirán para su celebración y perfeccionamiento del concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social y de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público si su plazo es superior a un año, la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la firma de las partes. Una vez perfeccionados se deberán publicar en el Diario Único de Contratación Pública.

## CAPITULO IV

### Disposiciones generales

Artículo 6°. El Gobierno Nacional, informará al Congreso de la República, por intermedio de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, en los meses de septiembre y marzo sobre la utilización de las autorizaciones conferidas por la presente ley durante los meses de enero a junio y julio a diciembre, respectivamente.

Artículo 7°. Las operaciones de crédito público o asimiladas que celebre la Nación o las garantías que otorgue, con plazo igual o inferior a un año, así como las operaciones de manejo de deuda que realice, no afectarán los cupos de las autorizaciones conferidas. En cualquier caso, las operaciones de crédito público o asimiladas que celebre la Nación o las garantías que otorgue, inicialmente con plazo igual o inferior a un año y que por cualquier motivo se extiendan a un plazo mayor, afectarán los cupos de endeudamiento o de garantía autorizados.

Artículo 8°. Las autorizaciones de endeudamiento y garantía conferidas por la ley a la Nación se entenderán agotadas una vez utilizadas. Sin embargo, los montos que se afecten y no se contraten o los que se contraten y se cancelen por no utilización, así como los que se reembolsen en el curso normal de la operación, incrementarán en igual cuantía la disponibilidad del cupo legal afectado y, para su nueva utilización se someterán a lo dispuesto en la presente ley y en el Decreto 2681 de 1993 y demás reglamentos.

Artículo 9°. Las operaciones de crédito público que celebre o garantice la Nación sólo requerirán para su celebración, validez y perfeccionamiento, del cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 2681 de 1993 y demás reglamentos.

Artículo 10. El artículo 13 de la Ley 185 de 1995 quedará, así:

**“Artículo 13.** Las modificaciones o los acuerdos modificatorios de contrato que versen sobre operaciones de crédito público y sus asimiladas, operaciones de manejo de deuda y conexas a las anteriores se rigen por la ley vigente al momento de su firma.

“Las modificaciones de los contratos relativos a las operaciones de crédito público, asimiladas, de manejo de deuda y conexas a las anteriores, celebradas por las entidades estatales y que hayan sido aprobadas y/o autorizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, requerirán de la aprobación de la Dirección General de Crédito Público.

“En todo caso, las modificaciones que impliquen adiciones al monto contratado se deberán tramitar conforme a lo dispuesto en las normas legales vigentes para la contratación de nuevas operaciones.”

Artículo 11. El artículo 30 de la Ley 51 de 1990 quedará así:

**“Artículo 30.** Son títulos de deuda pública los documentos y títulos valores de contenido crediticio y con plazo para su redención que emitan las entidades estatales así como aquellas entidades con participación del Estado superior al cincuenta por ciento en su capital social independientemente de su naturaleza y del orden al cual pertenezcan.

“No se consideran títulos de deuda pública los documentos y títulos valores de contenido crediticio y con plazo para su redención que emitan los establecimientos de crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, que correspondan al giro ordinario de las actividades propias de su objeto social, excepto los que ofrezcan dichas entidades en los mercados de capitales internacionales con plazo mayor a un año, caso en el cual requerirán de la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su emisión, suscripción y colocación y podrán contar con la garantía de la Nación”.

Artículo 12. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 31 y 32 de la Ley 142 de 1994 para otros actos y contratos, la gestión y celebración de los actos y contratos de que trata el Decreto 2681 de 1993 y demás normas concordantes por parte de las empresas de servicios públicos domiciliarios oficiales y mixtas, así como de aquellas con participación directa o indirecta del Estado superior al cincuenta por ciento en su capital social, se sujetarán a las normas sobre crédito público aplicables a las entidades descentralizadas del orden al cual se puedan asimilar.

Artículo 13. La celebración de los contratos relacionados con crédito público y de las titularizaciones, por parte de las entidades estatales, así como por parte de aquellas entidades con participación del Estado superior al cincuenta por ciento en su capital social, independientemente de su naturaleza y del orden al cual pertenezcan, que no tengan trámite previsto en las leyes vigentes y en el Decreto 2681 de 1993 y demás normas concordantes, requerirá la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual podrá otorgarse en forma general o individual dependiendo de la cuantía, modalidad de la operación y entidad que la celebre.

Artículo 14. El artículo 16 de la Ley 185 de 1995, quedará así:

**“Artículo 16.** Se deberán incluir en la base única de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público las operaciones de crédito público, sus asimiladas y las operaciones de manejo de deuda, que celebren las entidades estatales con plazo superior a un año, aquellas contratadas con plazo inferior y que por efectos de la celebración de operaciones de manejo superen

dicho plazo y, aquellas que incluyan derivados, en este último caso independientemente del plazo.

“La información referente a saldos y movimientos de dichas operaciones, se deberá suministrar mensualmente dentro de los primeros diez (10) días calendario del mes siguiente al mes que se reporte, de acuerdo con las instrucciones que para tal efecto imparta la Dirección General de Crédito Público.

“Sin perjuicio de lo previsto en los incisos anteriores, cuando se trate de operaciones de crédito público interno de las entidades descentralizadas del orden nacional, las territoriales y sus descentralizadas, la inclusión en la base única de datos será requisito para el primer desembolso”.

Parágrafo 1º. Lo dispuesto en el presente artículo será aplicable también a aquellas entidades con participación del Estado superior al cincuenta por ciento en su capital social, independientemente de su naturaleza.

Parágrafo 2º. La inclusión en la base única de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Crédito Público se efectuará en la forma, plazos y condiciones que reglamente el Gobierno Nacional.

Artículo 15. Esta ley deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias y en especial el artículo 7º. de la Ley 51 de 1990 y rige a partir de la fecha de su promulgación.

*Juan Camilo Restrepo Salazar,  
Ministro de Hacienda y Crédito Público.*

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

El Gobierno Nacional somete a su consideración, el Proyecto de ley *por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales y se dictan otras disposiciones.*

Estas autorizaciones amplían las otorgadas por los artículos 1º y 4º de la ley 185 de 1995 y por el artículo 38 de la Ley 344 de 1996 y se solicitan para el periodo 1999-2002 con el fin de financiar, apropiaciones presupuestales; y programas y proyectos de desarrollo económico y social.

### I. Estructura del proyecto de ley

El Proyecto de Ley propuesto se divide en los siguientes capítulos:

Capítulo I. Autorizaciones de Endeudamiento, y de otorgamiento de Garantías

Capítulo II. Disposiciones Especiales comunes a los artículos anteriores

Capítulo III. Fondo de Inversión para La Paz

Capítulo IV. Disposiciones Generales.

### II. Política de endeudamiento de la Actual Administración

La política de endeudamiento del Gobierno Nacional es parte central del manejo macroeconómico del país y en especial de los aspectos fiscal y cambiario. Por tal razón, la determinación del monto de los cupos de endeudamiento de la Nación y las garantías debe ser consistente con las metas fiscales y cambiarias previstas para el presente cuatrienio, al igual que consultar la capacidad de pago de la Nación.

A continuación, se describe brevemente la política fiscal de la actual administración, se presenta un análisis del flujo neto de fondos de acuerdo a las proyecciones de la balanza cambiaria para el periodo 1999-2002, se hacen algunas consideraciones sobre los retos y oportunidades que ofrece el entorno financiero internacional y se determina cuidadosamente la capacidad de pago, de la Nación para hacer frente al endeudamiento propuesto.

### II.1. Política Fiscal

En los últimos años, la economía colombiana ha venido sufriendo un creciente deterioro, producto de un elevado déficit fiscal y de cuenta corriente que se han manifestado en una desaceleración del crecimiento económico, incremento de los índices de desempleo y una lenta reducción en las tasas de inflación. El compromiso de la actual administración es el de llevar a cabo un ajuste económico profundo que conduzca a una recuperación equilibrada y sostenible de la economía, que permita reducir los índices de desempleo y de inflación, y así distribuir de manera más equitativa los frutos de la recuperación económica; en este contexto, el programa de ajuste fiscal operará como soporte de la política de estabilización y recuperación de la economía.

A fin de fortalecer los ingresos del sector público y reducir los gastos en forma permanente, al tiempo que mejorar la eficiencia y la calidad de la gestión del sector público, el Gobierno Nacional ha elaborado un paquete de medidas fiscales que busca corregir de manera permanente los desbalances fiscales del sector público. En el frente de los ingresos, se cuenta ya con la Ley 488 de 1998 por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan disposiciones fiscales de las entidades territoriales. En cuanto a la reducción del gasto se cuenta con la Ley 489 de 1998 cuyo objeto es regular el ejercicio de la función administrativa, determinar la estructura y definir los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública, adicionalmente, se tienen otros proyectos que buscan racionalizar el esquema de transferencias territoriales, reducir la duplicidad de gastos entre el Gobierno Central y los gobiernos subnacionales y hacer más eficiente el ciclo presupuestal.

El ajuste hará que la política fiscal sea nuevamente sostenible en Colombia y con ello se recuperen la confianza y el crecimiento económico. El contenido de las principales reformas se presenta a continuación.

#### Reformas en el gasto público

1. Reforma a la administración pública a fin de reducir el tamaño del Estado a nivel nacional (Ley 489 de 1998).

2. Reforma constitucional para modificar el mecanismo actual de transferencias territoriales con el fin de promover el ahorro de las entidades territoriales y dotarlas de recursos para atender sus obligaciones pensionales futuras. Esta medida generará un ahorro fiscal importante desde su aprobación, garantizando que el pasivo pensional de las entidades territoriales quede debidamente provisionado, desactivando así una de las contingencias fiscales más grandes del país.

3. Reforma a la Ley 60 de 1993 con el fin de modificar los criterios de distribución de las transferencias territoriales en educación, garantizando una distribución más justa de las mismas, al tiempo que se busca incrementar la eficiencia en la utilización de los recursos.

4. La ley del plan flexibiliza las finanzas públicas y las rentas territoriales. Se acaba con la obligación de destinar 2.5 puntos del IVA a determinados proyectos de inversión y se les permite a las entidades territoriales utilizar sus rentas para saneamiento fiscal.

Adicionalmente, se crean mecanismos para reestructurar el sector educativo, con lo cual se podrá ampliar su cobertura y mejorar su calidad. También se flexibilizan las regalías petroleras, con el fin de incentivar su exploración y eventualmente aumentar la producción del país.

5. Reforma a la ley territorial, con el fin de limitar la creación de nuevos municipios. La formula actual de distribución de transferencias territoriales incentiva la creación de municipios con población baja con el fin de recibir una porción fija de ingresos. El resultado

es una proliferación de municipios sin viabilidad financiera que a la postre terminan presionando las finanzas del gobierno central demandando recursos adicionales para atender sus necesidades básicas.

6. Reforma al estatuto orgánico del presupuesto con el fin de racionalizar la discusión presupuestal principalmente forzando a que en un plazo de cuatro años las apropiaciones se adecuen a las verdaderas posibilidades de pago del Gobierno, eliminando así el rezago presupuestal.

#### Medidas para aumentar los Ingresos

El programa de ajuste fiscal también busca fortalecer los ingresos de la Nación y de los gobiernos departamentales y municipales a fin de lograr un saneamiento fiscal sostenible mediante la consecución de recursos en forma permanente.

1. Reforma Tributaria nacional (Ley 488 de 1998).

2. Por el lado de los gobiernos regionales, se busca que incrementen sus ingresos tributarios con el fin de compartir las responsabilidades que implica un proceso de descentralización. Dentro de las reformas más importantes cabe destacar la unificación de la sobretasa a la gasolina y el fortalecimiento del impuesto de vehículos (Ley 488 de 1998).

3. Para financiar los programas vinculados al proceso de paz, se autorizó mediante Ley 487 de 1998 al Gobierno Nacional para emitir títulos de deuda interna denominados "Bonos de Solidaridad para la Paz" que deberán suscribir las personas naturales con patrimonio líquido a 31 de diciembre de 1998 superior a \$210 millones y las personas jurídicas, así mismo se creó el Fondo de Inversión para la Paz como principal instrumento de financiación de los programas y proyectos estructurados para la obtención de la Paz.

A continuación se detalla el comportamiento de los ingresos y pagos del Gobierno Central durante el período 1999-2002, contemplado en el Plan de Desarrollo y se determina el faltante por financiar.

#### CUADRO 1

#### PLAN DE DESARROLLO

#### NECESIDADES DE ENDEUDAMIENTO DEL GOBIERNO CENTRAL

(Billones de Pesos de 1998)

	1999	2000	2001	2002	1999-2002
INGRESOS TOTAL	22,1	19,3	19,6	20,6	81,6
Ingresos Corrientes	16,4	16,2	16,8	17,8	67,2
Ingresos de Capital y otros	4,0	2,7	2,8	2,8	12,3
Privatizaciones	1,7	0,4	0,0	0,0	2,1
GASTOS TOTALES	34,2	30,9	31,5	31,3	127,9
Gastos Corrientes	22,9	21,9	22,2	22,7	89,7
Funcionamiento	18,1	17,9	18,5	19,0	73,5
Intereses	4,8	4,0	3,7	3,7	16,2
Inversión	3,5	2,6	2,3	2,3	10,7 <sup>1</sup>
Amortizaciones Deuda	7,8	6,4	7,0	6,3	27,5
FALTANTE POR FINANCIAR	-12,1	-11,6	-11,9	-10,7	-46,3
EMISIONES TES	6,5	5,6	6,0	5,4	23,5
CREDITO	5,6	6,0	5,9	5,3	22,8

Fuente: DNP, DGPN y CONFIS

<sup>1</sup>/ No incluye \$1 Billón que fue aprobado en la discusión del Proyecto de la Ley del Plan para el Ministerio de Defensa

#### CUADRO 2

#### PLAN DE DESARROLLO

#### NECESIDADES DE ENDEUDAMIENTO DEL GOBIERNO CENTRAL

(Billones de Pesos Corrientes)

	1999	2000	2001	2002	1999-2002
INGRESOS TOTALES	25,4	24,9	27,8	31,8	109,9
Ingresos Corrientes	18,9	20,9	23,8	27,5	91,0
Ingresos de Capital y otros	4,6	3,5	4,0	4,3	16,4
Privatizaciones	2,0	0,5	0,0	0,0	2,5
GASTOS TOTALES	39,3	39,8	44,6	48,3	172,1
Gastos Corrientes	26,3	28,2	31,5	35,1	121,1
Funcionamiento	20,8	23,1	26,2	29,3	99,4
Intereses	5,5	5,2	5,2	5,7	21,6
Inversión	4,0	3,3	3,3	3,6	14,2 <sup>1</sup>
Amortizaciones Deuda	9,0	8,2	9,9	9,7	36,9
FALTANTE POR FINANCIAR	-13,9	-14,9	-16,9	-16,5	-62,2
EMISIONES TES	7,5	7,2	8,5	8,3	31,5
CREDITO	6,4	7,7	8,4	8,2	30,7

Fuente: DNP, DGPN y CONFIS

<sup>1</sup>/ No incluye \$1 Billón que fue aprobado en la discusión del Proyecto de la Ley del Plan para el Ministerio de Defensa.

#### CUADRO 3

#### PLAN DE DESARROLLO

#### NECESIDADES DE ENDEUDAMIENTO DEL GOBIERNO CENTRAL

(Millones de Dólares)

	1999	2000	2001	2002	1999-2002
INGRESOS TOTALES	14.848,7	12.567,4	12.385,9	12.843,3	52.645,4
Ingresos Corrientes	11.018,9	10.548,8	10.616,5	11.097,6	43.281,9
Ingresos de Capital y otros	2.687,5	1.758,1	1.769,4	1.745,7	7.960,8
Privatizaciones	1.142,2	260,5	0,0	0,0	1.402,7
GASTOS TOTALES	22.978,5	20.120,9	19.906,0	19.514,3	82.519,7
Gastos Corrientes	15.386,2	14.260,5	14.029,0	14.152,6	57.828,2
Funcionamiento	12.161,1	11.655,8	11.690,8	11.845,8	47.353,5
Intereses	3.225,1	2.604,7	2.338,2	2.306,8	10.474,7
Inversión	2.351,6	1.693,0	1.453,5	1.434,0	6932,01 <sup>1</sup>
Amortizaciones Deuda	5.240,7	4.167,4	4.423,6	3.927,8	17.759,5
FALTANTE POR FINANCIAR	-8.129,8	-7.553,5	-7.520,0	-6.671,0	-29.874,4
EMISIONES TES	4.367,3	3.646,5	3.791,6	3.366,7	15.172,1
CREDITO	3.762,6	3.907,0	3.728,4	3.304,3	14.702,3

Fuente: DNP, DGPN y CONFIS

<sup>1</sup>/ No incluye \$1 Billón que fue aprobado en la discusión del Proyecto de la Ley del Plan para el Ministerio de Defensa.

La tasa de cambio promedio anual utilizada fue: 1999: \$1711,6; 2000: \$1978; 2001: \$2242; 2002: \$2477.

Fuente: Viceministerio Técnico

Teniendo en cuenta el presupuesto general para 1999 y la reforma tributaria, el Gobierno confía en reducir el déficit del sector público al 2.9% del PIB y el del Gobierno Central a 3.6% del PIB en 1999. Para los años 2000 y subsiguientes, luego de aprobadas las reformas estructurales mencionadas, el Gobierno espera llevar el déficit consolidado a niveles cercanos al equilibrio, al tiempo que el déficit del Gobierno Central se estabilizará alrededor del 2% del PIB.

El nivel del déficit fiscal se definió con base en el diagnóstico de la situación macroeconómica del país y señala el tamaño y el espacio máximo de pagos del sector público consolidado compatible con las metas cambiarias, de tasas de interés y crecimiento de la economía. El déficit proyectado se financiará con crédito interno y la obtención de recursos del exterior.

## II.2 Análisis del flujo neto de fondos.

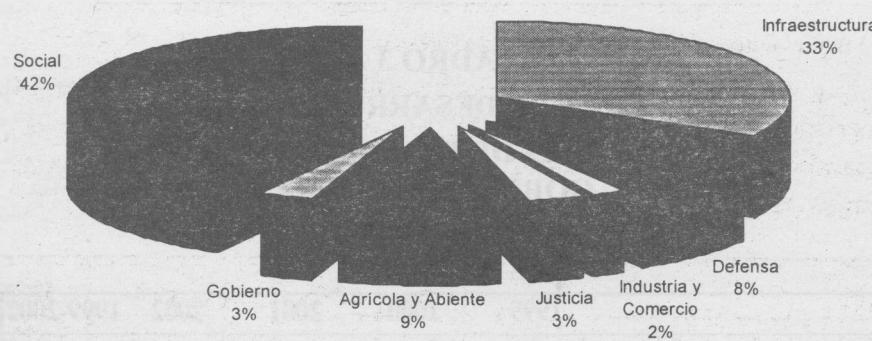
La política de endeudamiento externo del próximo cuatrienio está diseñada para que el país sea importador neto de capitales, es decir, que los flujos de desembolsos provenientes de los recursos de crédito externo serán mayores que los correspondientes a las amortizaciones.

El endeudamiento externo neto de largo plazo para el total del Sector Público en el cuatrienio 1999-2002 será de US\$5.814 millones y para el Gobierno Central de US\$5.987 millones, tal como se señala en el cuadro No.4.

CUADRO 4

### Endeudamiento Externo Neto de Largo Plazo

US\$ millones



Fuente: Viceministerio Técnico de Hacienda

La programación de los recursos externos para el sector público, fijada en coordinación con los objetivos de política monetaria y cambiaria, establece un total de desembolsos para los cuatro años de US\$14.297 millones y un total de amortizaciones de US\$8.483 millones. La magnitud del endeudamiento neto anual tendrá una tendencia decreciente, en 1999 será de US\$2.261 millones y en el 2002 habrá disminuido a US\$722 millones.

Las tendencias de las relaciones de deuda externa pública sobre PIB y la respectiva de deuda externa total, se analizarán en la sección III.

## II.3. El entorno financiero internacional.

La política de endeudamiento externo de la Nación para el cuatrienio 1999-2002 está diseñada teniendo en cuenta la existencia de un entorno financiero internacional marcado por los siguientes hechos: crisis en los mercados de capitales, disminución en el ritmo de crecimiento de la economía mundial, con excepción de los Estados Unidos, tendencia descendente en las tasas internacionales de interés y en los precios de los bienes primarios, y la entrada en funcionamiento de la Unión Monetaria Europea, UME.

La crisis de los mercados de capitales tuvo su origen hacia mediados de 1997, cuando los problemas financieros y económicos azotaron a

varias economías del sudeste asiático. Las causas del fenómeno se remontan a la primera parte de la década de los noventa, período durante el cual el auge de la globalización dio lugar a grandes flujos de capital internacional hacia las economías en desarrollo. Según datos del Banco Mundial, el total de dichos flujos pasó de US\$ 98.300 millones en 1990 a US\$ 300.000 millones en 1997.

Este considerable monto de recursos llegó a países que, si bien se encontraban en un ciclo económico expansivo, presentaban fuertes desequilibrios macroeconómicos y contaban con sistemas financieros poco regulados y supervisados. Cuando los inversionistas internacionales empezaron a notar los problemas estructurales que aquejaban a estas economías, se inició una salida indiscriminada de los flujos de capital en el sudeste asiático, la cual, a su vez, generó una ola de pánico que desde entonces ha afectado a otros países en desarrollo, incluyendo a Colombia.

Las crisis de las economías asiáticas pusieron de manifiesto la existencia de dificultades semejantes en otros países emergentes tales como Rusia y Brasil, ante lo cual la incertidumbre de los inversionistas y demás participantes del mercado siguió en aumento. En los mercados de capitales, esta situación produjo una alta volatilidad, una caída dramática de la liquidez y un aumento en la aversión al riesgo, que llevó a los inversionistas a liquidar sus posiciones en títulos de mercados emergentes y trasladarse a inversiones más seguras, tales como los títulos del Tesoro de los principales países desarrollados. Todo lo anterior se ha traducido en un importante aumento del costo y una creciente dificultad en la colocación de bonos internacionales de países en desarrollo.

Con el fin de evitar que una eventual agudización de la crisis en los mercados emergentes ocasionase un colapso generalizado del sistema financiero internacional, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, así como varios gobiernos de los países más industrializados, vienen impulsando programas de asistencia financiera para aquellos países en desarrollo que han resultado especialmente afectados por la crisis global. En el caso específico de Brasil, los avances en el programa de ayuda internacional, el cumplimiento –hasta el momento– de los compromisos económicos adquiridos por el gobierno y la recuperación de la moneda local (real) frente al dólar, han propiciado en los últimos dos meses una paulatina mejora en las condiciones del mercado internacional de capitales. Sin embargo, la gravedad de los problemas que afronta Brasil –de lejos la economía más importante de América Latina– hace prever que una recuperación definitiva es aún lejana.

De forma simultánea con la crisis de los mercados emergentes, la economía mundial ha entrado en una fase de lento crecimiento económico. De acuerdo con el FMI, el crecimiento económico global en 1998 fue de 2.5%, frente a un 4.2% en 1997; para 1999, el FMI proyecta que el crecimiento mundial descenderá a 2.3%. Para las economías en desarrollo, este entorno implica menor demanda y precios más bajos para sus bienes de exportación.

Con el objetivo de frenar la tendencia recesiva en sus respectivas economías, a partir del segundo semestre de 1998 se ha propiciado el descenso de las tasas de interés en los países más desarrollados. En Estados Unidos, a pesar de la fortaleza de la demanda interna, en sólo dos meses la Reserva Federal disminuyó en 75 puntos base la tasa de los fondos federales. En Japón, ante la severidad de la contracción económica, las tasas de interés nominales se encuentran en un nivel cercano a cero. Por su parte, en abril el Banco Central Europeo bajó su tasa de interés de referencia en 50 puntos base.

A pesar de la adopción de las anteriores medidas, no se vislumbra con claridad la recuperación de la economía mundial. Las principales dudas recaen en Japón, donde las medidas tendientes a estimular el consumo y la inversión todavía no han producido resultados convincentes; Brasil, que permanece como un riesgo potencial por sus altos niveles de endeudamiento público y déficit fiscal en un contexto económico recesivo; y Europa, donde la demanda agregada permanece deprimida.

En medio de las dificultades antes anotadas, el entorno financiero internacional ha sufrido un importante cambio positivo: la puesta en marcha del Euro como moneda única de la UME en enero anterior. Se espera que la unificación monetaria abra nuevas oportunidades para el comercio y el flujo internacional de capitales. En el mediano plazo, el efecto de la dicha Unión será la disminución de los costos de transacción en las economías de los países miembros. Indudablemente, esto conducirá a agilizar el comercio en la región y aumentar su potencial de desarrollo.

En la medida en que la Unión Monetaria se consolide, el Euro está llamado a convertirse en la divisa internacional más importante después del dólar americano, lo cual redundará en el fortalecimiento del mercado de capitales europeo. Lo anterior abrirá nuevas oportunidades comerciales y de obtención de recursos financieros a los países en desarrollo, que, como Colombia, han mantenido estrechos vínculos comerciales con la región y han hecho emisiones de títulos de deuda en sus mercados de capitales.

Frente a los retos y oportunidades que ofrece el entorno financiero internacional, la política de endeudamiento externo de la Nación estará orientada a diversificar las fuentes de financiamiento. Se buscará contratar créditos con la banca multilateral y otros gobiernos. Simultáneamente, se aprovecharán las oportunidades que brinde el mercado mundial para mantener una presencia activa en la colocación de créditos con la banca comercial y de bonos en los mercados de capitales de Estados Unidos, Europa y Asia. Como condición indispensable para lograr lo antes mencionado, resulta necesario seguir avanzando en el programa de ajuste fiscal propuesto por el Gobierno, habida cuenta que en adelante el mercado internacional sólo estará dispuesto a abrir sus puertas a aquellos países que hayan superado sus desajustes macroeconómicos y fiscales.

### III. Capacidad de pago del Gobierno Nacional

#### III.1 Estado y servicio de la deuda externa pública

Como puede apreciarse en los siguientes cuadros, el saldo de la deuda externa del Gobierno Nacional alcanzó en diciembre de 1998 la suma de US\$10.486 millones, presentando una tasa de crecimiento con respecto a 1994 del 60%. Se destaca el año de 1998 como el de más alto crecimiento con un 25%. Esta situación es insostenible, razón por la cual se hace indispensable implementar el drástico ajuste fiscal propuesto por la actual administración.

Es de resaltar la tendencia que ha venido adquiriendo la estructura de la deuda externa de la Nación por fuentes de financiación. Para el año 1994, los acreedores de casi las dos terceras partes de la deuda de la Nación eran la banca multilateral y comercial y menos de la tercera parte los inversionistas del mercado de capitales. Sin embargo, en sólo tres años, el endeudamiento de la Nación, vía bonos, se cuadruplicó, pasando de US\$1.433 millones en el 1994 a US\$5.507.6 millones en 1998, año en el cual representa el 52% del total del endeudamiento. Esta tendencia refleja la política de endeudamiento de diversificar las fuentes de financiamiento y lograr el acceso a mercados de mayor liquidez y cuyos recursos no están atados a ningún condicionamiento, es decir son de libre disponibilidad.

El crecimiento sostenido de los saldos de deuda externa de la Nación, contrasta con la tendencia a la baja de los agregados del servicio de la deuda externa. En efecto, el servicio de la deuda externa para 1998 presenta una disminución en términos relativos del 24% en comparación con 1994.

La disminución que se presenta en el servicio de la deuda externa obedece al manejo conservador y disciplinado por la República de Colombia de su portafolio de deuda el cual sigue los lineamientos establecidos en los portafolios de referencia frente al riesgo cambiario, de tasa de interés y de liquidez. La administración del riesgo financiero se

aplica no solamente a la deuda externa del Gobierno Central sino también a la de siete entidades estatales que concentran actualmente el 24% de la deuda externa pública.

Incluso con anticipación a la institucionalización del programa de administración de riesgo

en 1996, se realizaron operaciones de manejo de deuda que mejoran el perfil, disminuyen el riesgo financiero y/o reducen el servicio de la deuda.

Las siguientes operaciones de manejo de deuda ejemplifican lo anterior:

– Entre 1992 y 1994 se realizaron todos los prepagos legalmente posibles de deuda con una tasa de interés superior al 8%.

– Se han efectuado swaps de monedas por US\$ 856 millones para acercar la composición cambiaria a la del portafolio de referencia.

– En 1997 se convirtieron a dólares 450 millones en préstamos del Gobierno Central con el Banco Mundial contratados originalmente en canasta de monedas.

– En el mismo año se sustituyó deuda por US\$325 millones con un crédito sindicado a mayor plazo y menor costo.

El manejo combinado de estas estrategias, se ha reflejado en el mejoramiento de parámetros financieros del portafolio de deuda tales como duración, vida media, distribución de vencimientos en el tiempo y la porción en tasa variable.

	Marzo 95	Dic/98
Vida Media	4.9	5.7
Duración	1.6	3.1
% Flotante	33%	29%

Fuente: Dirección General de Crédito Público

Adicionalmente, en 1993 la República obtuvo calificación de grado de inversión, el cual se ha conservado, permitiendo a la Nación acceder el mercado de capitales externo con menores costos y diversificar sus fuentes de financiamiento.

Año	1994	1995	1996	1997	1998
Costo Promedio Deuda Gobierno Central	7.94%	7.12%	n.d.	6.94%	7.62%
Servicio de la deuda (US\$ millones)	1,938	1,149	1,224	1,531	1,474

Fuente: Dirección General de Crédito Público

En síntesis, el manejo conservador y disciplinado del portafolio de deuda externa y la clasificación de la República en el grado de inversión ha disminuido tanto el costo como el servicio de la deuda contraída por el Gobierno Nacional.

### CUADRO 6.1 ESTADO DE LA DEUDA EXTERNA DEL GOBIERNO NACIONAL (Millones de Dólares)

	1994	1995	1996	1997	1998
0. Gran Total	6.551,6	6.961,4	7.825,1	8.399,0	10.486,1
1. Banca Multilateral	1.990,5	2.126,7	2.080,9	2.087,8	2.537,8
2. Banca Comercial	2.115,2	2.090,1	1.857,6	1.796,2	1.906,0
3. Bancos De Fomento	350,7	332,5	276,8	196,7	141,6
4. Gobiernos	446,6	420,2	384,7	345,6	311,3
5. Proveedores	215,6	181,4	122,9	89,8	81,8
6. Bonos	1.433,0	1.810,5	3.102,2	3.882,9	5.507,6

Fuente: Dirección General de Crédito Público. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**CUADRO 6.2****SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA DEL GOBIERNO NACIONAL**

(Millones de Dólares)

	1994	1995	1996	1997	1998
0. Gran total	1.937,7	1.149,3	1.223,5	1.530,7	1.473,8
1. Banca multilateral	598,8	244,6	289,9	272,0	317,3
2. Banca Comercial	486,9	429,3	410,3	407,8	433,9
3. Bancos de fomento	216,1	98,3	97,3	80,8	74,4
4. Gobierno	55,4	55,7	56,1	55,4	54,7
5. Proveedores	104,3	83,7	84,3	75,9	31,2
6. Bonos	476,2	237,7	285,6	638,8	562,3

Fuente: Dirección General de Crédito Público. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**III.2 Estado y Servicio de la Deuda Interna Pública.**

La necesidad de financiar los desbalances fiscales crecientes presentados durante los últimos cuatro años, llevó al Gobierno Nacional a implementar una estrategia de financiación más agresiva en el mercado interno y adoptar una política clara de desarrollar el mismo y particularmente los Títulos de Tesorería TES.

Los límites en el acceso a los mercados de capitales internacionales y la vulnerabilidad del mercado local frente a crisis internacionales, indicaban la necesidad de conformar un mercado de capitales profundo cuya base principal sería el mercado de deuda pública. En este sentido, el Gobierno se comprometió a desarrollar su mercado de títulos, iniciando desde 1995 el proceso de consolidación de las subastas de TES. Así mismo, en 1996 se introdujo el esquema de Creadores de Mercado para dar liquidez y profundidad a los papeles del Gobierno y garantizar una importante porción de financiamiento.

Consecuente con esta situación, el saldo total de la deuda interna ha crecido sustancialmente, presentando un crecimiento anual promedio del 97% durante el cuatrienio 1994-1998. Igualmente, su servicio se ha incrementado de manera vertiginosa, en especial en el rubro de intereses de los TES, los cuales aumentaron en términos absolutos de \$227.858 millones en 1994 a \$2.610.040 millones en 1998.

**CUADRO 7.1****ESTADO DE LA DEUDA INTERNA DEL GOBIERNO NACIONAL**

(Millones de Pesos)

	1994	1995	1996	1997	1998
Títulos de tesorería					
- TES -	2.582.005,0	3.611.921,0	6.320.518,0	9.935.617,0	14.148.867,0
Otros	473.538,0	241.516,0	302.823,0	816.310,0	740.069,0
Total	3.055.543,0	3.853.437,0	6.623.341,0	10.751.927,0	14.888.936,0

Fuente: Dirección General de Crédito Público. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**CUADRO 7.2****SERVICIO DE LA DEUDA INTERNA DEL GOBIERNO NACIONAL**

(Millones de Pesos)

	1994	1995	1996	1997	1998
Títulos de tesorería					
- TES -	769.045,3	1.190.199,3	3.106.162,0	5.019.761,7	6.073.749,3
Amortización	541.186,5	670.911,9	1.846.613,7	3.024.168,8	3.463.709,1
Intereses y Comisiones	227.858,8	519.287,4	1.259.548,3	1.995.592,8	2.610.040,3
Otros	966.455,2	170.833,4	234.238,0	131.805,0	397.704,6
Amortización	898.259,5	89.136,8	180.807,8	87.983,6	248.458,2
Intereses y Comisiones	68.195,7	81.696,6	53.430,2	43.821,3	149.246,4
Total	1.735.500,5	1.361.032,7	3.340.400,0	5.151.566,6	6.471.454,0

Fuente: Dirección General de Crédito Público. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**III.3 Indicadores**

Los actuales indicadores evaluados para reflejar la sostenibilidad de la deuda del Gobierno Nacional giran en torno a las relaciones establecidas en la Ley 358 de 1997, a saber: saldo y servicio de la deuda a PIB para el endeudamiento interno como externo, al igual que saldo y servicio de la deuda externa a exportaciones.

En comparación con otros países de América Latina, los indicadores de capacidad de pago de Colombia han reflejado mejores resultados a los obtenidos por países como Argentina, Brasil y Perú entre otros. Como quiera que estos indicadores son inferiores.

**CUADRO 8****SALDO DEUDA EXTERNA BRUTA (% EXPORTACIONES)**

	1997	1998
Perú	322,00	317,00
Chile	120,00	139,00
Colombia	178,00	192,00
Brasil	321,00	322,00
Argentina	313,00	327,00

Fuente: Información: J.P. Morgan Economic Research, Standard & Poor's, Economist Inteligence Unit.

**CUADRO 9****SALDO DEUDA BRUTA DEL GOBIERNO (% PIB)**

	1997	1998
Perú	33,00	29,70
Chile	15,60	12,00
Colombia	20,80	24,00
Brasil	47,70	40,00
Argentina	38,60	39,00

Fuente: Información: J.P. Morgan Economic Research, Standard & Poor's, Economist Inteligence Unit.

**CUADRO 10****INDICE SERVICIO DE LA DEUDA (% TOTAL EXPORTACIONES)**

	1997	1998
Perú	43,00	49,00
Chile	14,00	13,00
Colombia	44,00	32,00
Brasil	63,00	65,00
Argentina	39,00	42,00

Indice Servicio de la Deuda: (Intereses + Deuda Corriente a Largo Plazo) / Total de Ingresos de la Cuenta Corriente.

Fuente: Información: J.P. Morgan Economic Research, Standard & Poor's, Economist Inteligence Unit.

Como se muestra en los anteriores cuadros, tanto la relación saldo de la deuda externa a exportaciones como el saldo de la deuda a PIB, presentada por Colombia es de las menores. Aunque comparado con indicadores de comienzo de la década, el país presenta un ligero deterioro.

Para el caso del indicador de servicio de la deuda a exportaciones, se tiene que Colombia se encuentra en un punto intermedio, debido a que países como Chile tienen su economía dirigida a las exportaciones, lo que hace que esta relación sea más pequeña en estos países.

De igual manera, en comparación con algunos países del G7, la conclusión se mantiene al presentar indicadores menores a los reflejados por estos países de mayor desarrollo socioeconómico.

**CUADRO 11**  
**INDICADORES 1997**

Indicadores	Italia	Canadá	Japón	Alemania	Francia	Inglaterra*	EEUU*
Servicio de la Deuda/PIB	9,49%	8,77%	N.D.	3,75%	3,77%	3,55%	4,40%
Saldo de la Deuda/PIB	121,61%	68,19%	87,10%	61,29%	57,83%	51,96%	66,91%
Servicio de la Deuda/ Exportaciones	38,40%	21,80%	N.D.	13,98%	14,13%	12,75%	37,53%
Saldo de la Deuda/ Exportaciones	491,90%	169,48%	783,88%	228,51%	216,59%	186,57%	571,14%

Fuente: Cálculos División de Análisis con base en información suministrada por Goldman, Sachs & Co.

\* Cálculos para Inglaterra proyectado 1998 y para EE.UU a agosto de 1998.

Observando los indicadores se nota que la relación saldo de la deuda/PIB de Colombia con respecto al G7 es inferior, así mismo, la relación saldo de la deuda/exportaciones, con la única excepción de Canadá, el país presenta una situación ventajosa al ser esta inferior.

No obstante, con los indicadores de servicio de la deuda no se presenta el mismo comportamiento ya que estos se encuentran en los niveles más altos en comparación con el grupo de países del G7. La explicación de este comportamiento se debe a las condiciones de contratación y a la concentración de deuda interna en el corto plazo. Lo anterior acompañado de una baja dinámica de comercialización de los productos transables de exportación (petróleo, café, etc.) ha provocado que el costo de la deuda sea muy alto y que las relaciones de servicio sean sobresalientes dentro del grupo de países en mención<sup>1</sup>.

Por otra parte, aunque esta no es una muestra de sostenibilidad, sí es una garantía del cumplimiento de Colombia respecto a su deuda, especialmente si se tiene en cuenta su comportamiento económico frente a países latinoamericanos que tienen una estructura de ingresos y gastos similar a la nuestra.

Es importante mencionar que existen otros factores igualmente relevantes que garantizan que con el nivel actual de las relaciones antes mencionadas, los indicadores colombianos pueden catalogarse como sostenibles en el tiempo.

Algunos de ellos son:

- a) Colombia no ha entrado en cesación de los pagos de sus obligaciones de deuda, además ésta ha sido sostenible en relación con el PIB dado que se ha mantenido constante y en ocasiones ha disminuido con el tiempo;
- b) Gestión de la deuda pública en términos de operaciones de manejo y cobertura, entre otros;
- c) Evolución del mercado de capitales interno, favoreciendo su liquidez, transparencia, estabilidad y ampliación de los plazos de los títulos cotizados en este mercado.

Finalmente, los indicadores calculados para el cuatrienio en relación con la capacidad de pago del Gobierno Nacional, se espera arrojen los siguientes resultados:

Para 1997 el indicador servicio de la deuda/PIB para Colombia, es de 6.22% según cálculos elaborados por la Dirección General de Crédito Público.

**CUADRO 12**  
**INDICADORES LEY 358 – 1997**

	1999	2000	2001	2002
T.C. (Promedio período) (1)	1.711	1.978	2.242	2.477
Expot. FOB (Mill USD) (1)	12.579	13.632	14.464	15.806
Expot. FOB (Mill \$)	21.522.840	26.964.096	32.428.288	39.151.462
PIB – nominal (Mill. de \$) (1)	155.116.000	178.980.000	205.432.000	235.900.000
PIB – nominal (Mill. de USD \$) (1)	90.634	90.463	91.617	95.243
Intereses (Mill \$) (2)	5.500.000	5.200.000	5.200.000	5.700.000
Amortizaciones (Mill \$) (2)	9.000.000	8.200.000	9.900.000	9.700.000
Servicio de la Deuda Total (Mill \$)	14.500.000	13.400.000	15.100.000	15.400.000
Saldo Deuda Externa (Mill \$) (3)	36.143.032	43.956.713	51.527.189	59.511.412
Saldo Deuda Interna (Mill \$) (4)	15.530.002	17.293.483	19.384.491	21.769.105
Saldo Deuda Externa / PIB	23,30%	24,56%	25,08%	25,23%
Saldo Deuda Externa / Exportaciones	167,93%	163,02%	158,90%	152,00%
Saldo Deuda Interna / PIB	10,01%	9,66%	9,44%	9,23%
Saldo Deuda Total / PIB	33,31%	34,22%	34,52%	34,46%
Saldo Deuda Total / Exportaciones	240,08%	227,15%	218,67%	207,61%
Servicio de la Deuda / PIB	9,35%	7,49%	7,35%	6,53%
Servicio de la Deuda / Exportaciones	67,37%	49,70%	46,56%	39,33%

Fuente: (1) Plan de Desarrollo Cambio para Construir la Paz

(2) Plan de Desarrollo Necesidades de Endeudamiento – División de Contratación y Seguimiento Externo.

(3) Balanza de Pagos DNP – Grupo de Mercado de Capitales Externo.

(4) Información Grupo de Mercado de Capitales Interno.

La tendencia a reducirse o a estabilizarse de los indicadores de la Ley 358 de 1997 evidencia claramente los esfuerzos en que incurrirá el Gobierno Nacional para que las políticas de endeudamiento que adopte durante el período en mención, no deterioren sus finanzas, sino que por el contrario contribuyan a la financiación de los programas de desarrollo y fortalezcan el manejo de su portafolio.

Además, es altamente probable que las proyecciones mejoren de manera considerable puesto que las políticas macroeconómicas del actual plan de desarrollo están orientadas a la reducción de la inflación y las tasas de interés, así como a propender por la reactivación del crecimiento económico nacional por lo que la capacidad de pago del país frente a su deuda externa podrá estabilizarse aún más.

#### IV. Plan de Inversiones 1999 – 2002

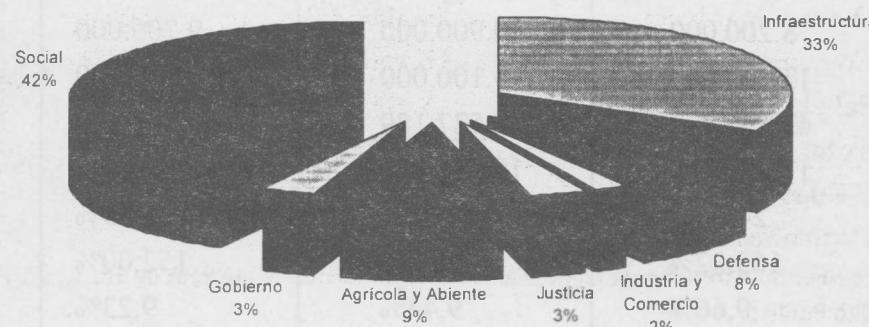
El valor total del Plan de Inversiones del Sector Público para el cuatrienio 1999-2002, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo "Cambio para construir la Paz", actualmente en discusión, asciende a US\$37.325,1 millones<sup>2</sup>, distribuidos así:

Inversión del Gobierno Nacional	US\$ 6.932,0 millones	19%
Inversión Establecimientos Públicos	US\$ 6.114,3 millones	16%
Inversión Sector Descentralizado	US\$ 6.243,8 millones	17%
Transferencias para Inversión Social	US\$18.034,9 millones	48%

Este Plan es realista y consistente con las limitaciones de fondos que afronta el Estado colombiano. Los proyectos y actividades que se programan buscan mejorar la calidad del gasto público. Por otra parte, es un Plan que está orientado a apalancar recursos del sector privado y de las entidades territoriales para garantizar las inversiones que requiere el país y que dadas las restricciones fiscales no podrán ser realizadas por la Nación.

Se seguirá, por tanto, el programa de privatizaciones con especial atención en la realización de proyectos a través del esquema de concesiones en sectores como vías, ferrocarriles, comunicaciones, agua y saneamiento, entre otros. Así mismo el Gobierno llevará a cabo las reformas conducentes a eliminar las restricciones aún existentes a la inversión extranjera en algunos sectores, a promover la igualdad ante la ley de inversionistas nacionales y extranjeros y garantizar los derechos de los inversionistas ante actos del Estado.

La distribución sectorial de los recursos del Plan de Inversiones del Gobierno Nacional se puede apreciar en la siguiente gráfica. Sobresale la inversión en el sector social con el 42% (salud, educación, trabajo y seguridad, vivienda y desarrollo comunitario), y en el sector de infraestructura (Transporte, Energía, Comunicaciones) con el 33%, le siguen la inversión en el sector agrícola y medio ambiente (9%) y en el sector defensa (8%).



En lo que respecta a las inversiones con los recursos administrados por los Establecimientos Públicos, su gran mayoría se destina a los sectores de desarrollo comunitario (inversiones del ICBF), educación, trabajo y seguridad social, transporte y justicia. Por su parte, las inversiones más importantes del sector descentralizado corresponden a los sectores de minas e hidrocarburos y telecomunicaciones. En lo que hace referencia a las Transferencias de la Nación a las Entidades Territoriales, el 55% se

orienta al sector educativo, salud el 23% y saneamiento básico el 8%, el resto corresponde a inversiones sociales de libre asignación de los municipios y departamentos.

Adicionalmente a las Inversiones Generales del Sector Público, se realizarán inversiones complementarias del orden de los US\$3.500 millones en el marco del Fondo de Inversión para la Paz. El Fondo apoyará la realización de inversiones y gastos paralelos al proceso de paz, antes, durante y después de las eventuales negociaciones con los grupos alzados en armas.

La financiación del Plan de Inversiones del sector público se discrimina a continuación:

#### CUADRO 13 FUENTES Y USOS PLAN DE INVERSIONES

(Billones de pesos de 1998)

Fuentes usos	Ingresos corrientes Nación	Recursos propios	Endeudamiento	Otros <sup>1/</sup>	Total fuentes
Inversión Gobierno Central			7.8	2.9	10.7
Inversión establecimientos públicos	9.5				9.5
Inversión sector descentralizado	6.7	2.9	0.1		9.7
Transferencias para inversión social	28.0				28.0
Total fuentes	28.0	16.2	10.7	3.0	57.9
Total usos	57.9				

Fuente: Plan de Desarrollo "Cambio para Construir la Paz". DNP

Como podemos observar la financiación de las inversiones del Gobierno Central, deberá hacerse vía endeudamiento, el 73%, y con recursos de privatizaciones, el 27%. Las inversiones de los establecimientos públicos y del sector descentralizado sí se realizarán en su gran mayoría, el 84%, con recursos propios.

Tal como se expresa en el Plan de Desarrollo, como resultado del ajuste fiscal y de la profundización de la descentralización que harán viable financieramente al Estado Colombiano, en el presente cuatrienio tendrán lugar dos procesos claves en cuanto a la inversión pública:

1. Una reducción como porcentaje del PIB a niveles que contribuyen a recobrar la estabilidad macroeconómica, permitiendo un mayor crecimiento de la economía y un mayor espacio para la inversión privada. El mayor ajuste de la inversión se dará en el gobierno central, cuya inversión bajará del 2.4% del PIB en el período 96-98 al 0.8% en el período 99-02, y

2. Una recomposición a favor de las entidades territoriales y en contra del gobierno central. Los gobiernos regionales y locales ganarán casi 26 puntos porcentuales dentro de la inversión pública total.

#### V. Utilización del cupo de endeudamiento de la Ley 185 de 1995

La anterior administración, trató ante el Congreso de la República la Ley 185 de 1995, la cual amplió en cuatrocientos cincuenta mil millones de pesos (\$450.000.000.000) las autorizaciones concedidas al Gobierno Nacional por el artículo 1º de la Ley 51 de 1990 y leyes anteriores, para celebrar operaciones de crédito público interno, así mismo amplió en seis mil novecientos millones de dólares (US\$6.900.000.000) de los Estados Unidos de América o su equi-

<sup>2</sup> La tasa de cambio promedio anual utilizada fue: 1999: \$1711,6; 2000: \$1978; 2001: \$2242; 2002: \$2477. Fuente: Viceministerio Técnico.

valente en otras monedas, las autorizaciones concedidas al Gobierno Nacional por el artículo 10 de la Ley 51 de 1990 y demás leyes anteriores, para celebrar y garantizar operaciones de crédito público externo.

Dicha ley previó la posibilidad que en caso de agotarse el cupo de endeudamiento interno, el Gobierno Nacional podría utilizar el monto aprobado para endeudamiento externo y viceversa.

Posteriormente, el artículo 38 de la Ley 344 de 1996, estableció que las garantías otorgadas por la Nación a las obligaciones de pago de otras entidades estatales se contabilizarán en un cupo separado cuyo monto se estableció en cuatro mil quinientos millones de dólares (US\$4.500.000.000) de los Estados Unidos de América, tanto para operaciones internas como externas. Este cupo se afectaría inicialmente con las garantías otorgadas por la Nación con cargo al cupo de endeudamiento de la ley 185 de 1995. Los montos liberados en razón de dicha aplicación incrementarían en igual cuantía el cupo de crédito de la Nación.

A abril 30 de 1999, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro, el cupo de endeudamiento del Gobierno Nacional autorizado por la Ley 185 de 1995 está prácticamente agotado, quedando tan sólo un saldo por utilizar de US\$202.389.277, de los cuales US\$200 millones se encuentran comprometidos con la aceptación por el Gobierno Nacional de una oferta de crédito de la Corporación Andina de Fomento, CAF, para financiar parte del Programa de Inversiones, crédito que cuenta con la aprobación del Directorio de la CAF desde enero 27 del presente año y el cual está en la etapa final de negociación. La distribución sectorial del monto utilizado por la Nación ha tendido al financiamiento de programas con un carácter general en los cuales se involucran varios sectores, representando este rubro el 93% del total. Los sectores de transporte, defensa y salud le siguen en importancia.

#### CUADRO 14

#### CUPO DE ENDEUDAMIENTO GOBIERNO NACIONAL, LEY 185 DE 1995 DISTRIBUCIÓN POR SECTORES ECONÓMICOS

Sector	Valor autorizado US\$ 8.540 millones <sup>1/</sup>	Participación Sector
Programas y Planes Generales de Desarrollo	7.736.818.873	92,8%
Defensa	302.535.292	3,6%
Salud	111.692.008	1,3%
Medio ambiente	20.000.000	0,2%
Desarrollo urbano	17.000.000	0,2%
Energético	10.000.000	0,1%
Transporte	139.564.550	1,7%
<b>Total sectores</b>	<b>8.337.610.723</b>	<b>100,00%</b>

<sup>1/</sup> US\$ 6.900.000.000 Cupo externo

US\$ 450.000.000 Cupo interno

US\$ 1.190.000.000 Cupo otras leyes

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Abril 30 de 1999.

Acorde con la distribución sectorial arriba señalada, la participación de los créditos de libre destinación, no atados a un programa o proyecto específico, vía emisión de bonos y créditos sindicados, representó el 64% del total, según se desprende del siguiente cuadro, situándose por encima de las fuentes tradicionales de financiación como la banca multilateral, comercial y proveedores.

#### CUADRO 15

#### CUPO DE ENDEUDAMIENTO GOBIERNO NACIONAL. LEY 185 DE 1995 DISTRIBUCIÓN POR FUENTE DE FINANCIACIÓN

Prestamista	Monto US\$ millones	%
Banca comercial	907.852.029	11
Banca multilateral	1.949.464.400	23
Gobiernos extranjeros	48.692.007	1
Mercado de capitales	5.339.251.170	64
Proveedores	92.351.115	1
<b>Total</b>	<b>8.337.610.723</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General de Crédito Público. Abril 30 de 1999.

#### VI. Utilización Cupo de Garantías de la Nación – Ley 344 de 1996

Como se precisó anteriormente, la Ley 344 de 1996 fijó en US\$4.500 millones el cupo de garantías de la Nación. A abril 30 de 1999, este cupo se ha utilizado en US\$3.734 millones, quedando un saldo de US\$ 823.5 millones.

Del monto del cupo de garantías utilizado a abril 30 de 1999, la Nación ha garantizado obligaciones de pago de operaciones relativas a deuda interna por la suma de US\$1.771 millones que representan el 47.44% del total del monto utilizado. Las operaciones internas garantizadas se dirigieron en su totalidad al sector eléctrico.

La Nación también otorgó su garantía a obligaciones de pago relativas a operaciones de crédito externo, destinadas a la financiación de los sectores agropecuario, educativo, transporte, desarrollo urbano, comunicaciones y salud. Para el financiamiento de Planes y Programas de Desarrollo se dedicó el 20.61 %.

#### CUADRO 16

#### GARANTÍAS OTORGADAS POR LA NACIÓN CON CARGO AL CUPO DE ENDEUDAMIENTO LEY 344 DE 1996 DISTRIBUCIÓN POR SECTORES ECONÓMICOS

Sector	Valor autorizado US\$ 4.555.485.818 <sup>1/</sup>	Participación Sector
Eléctrico	2.763.414.948	74,04%
Operaciones Internas	1.770.714.948	47,44%
Operaciones Externas	992.700.000	26,60%
Programas y planes generales de desarrollo	769.000.000	20,61%
agropecuario	69.800.000	1,87%
Educación	47.200.000	1,26%
Transporte	30.796.798	0,83%
Desarrollo urbano	24.300.000	0,65%
Comunicaciones	18.950.000	0,51%
Salud	8.500.000	0,23%
<b>Total sectores</b>	<b>3.731.961.746</b>	<b>100,00%</b>

<sup>1/</sup> Cupo Ley 344 de 1996 US\$ 4.500.000.000,00

Cupo otras leyes US\$55.485.817,85

Fuente: Subdirección de Contratación y Seguimiento. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La distribución del cupo de garantías de la Nación por tipo de prestamista, se presenta a continuación. Como se puede observar y teniendo en cuenta que la gran mayoría de los recursos del cupo de garantía se dirigieron al sector eléctrico, la principal fuente de financiación fue la Financiera Energética Nacional, FEN, con el 61%, le sigue en importancia la banca multilateral con el 30% con cuyos recursos se financiaron a través de Findeter proyectos de infraestructura urbana y de apoyo fiscal a las entidades territoriales, así como proyectos de apoyo a la convivencia y seguridad ciudadana y de educación.

## CUADRO 17

**GRANTÍAS OTORGADAS POR LA NACIÓN CON CARGO  
AL CUPO DE ENDEUDAMIENTO LEY 344 DE 1996  
DISTRIBUCIÓN POR FUENTES DE FINANCIACIÓN.**

Prestamista	Monto US\$	%
Banca comercial	220.225.000	5,90
Banca multilateral	1.110.800.000	29,76
FEN	2.277.114.948	61,02
Créditos de fomento	100.596.798	2,70
Gobiernos extranjeros	23.225.000	0,62
Mercado de capitales		
Proveedores		
<b>Total</b>	<b>3.731.961.746</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público. Abril 30 de 1999.

**VII. Nuevo cupo de endeudamiento**
**A. De la Nación**

Como se deduce de las cifras que sirvieron de base para elaborar el Plan de Desarrollo “Cambio para construir la Paz” y para definir el nivel de déficit fiscal deseable y posible para la economía nacional, compatible con las metas cambiarias, de tasa de interés y crecimiento de la economía, presentadas en el cuadro 3 anterior, las necesidades de endeudamiento del Gobierno Central para el presente cuatrienio 1999–2002 son del orden de US\$29.874 millones de los cuales US\$15.172 millones, es decir el 50.8% corresponden a financiamiento vía TES y el saldo por US\$14.702, es decir el 49.2%, provendrán de crédito externo o interno.

A esta cifra de US\$14.702 millones se deben adicionar US\$645 millones que corresponden a operaciones de Crédito Externo del Ministerio de Defensa que se incluyeron en la discusión de la Ley del Plan de Desarrollo, con lo cual tendremos necesidades de financiación para el actual cuatrienio de US\$15.347 millones.

Del monto anterior de US\$15.347 millones se deben restar los préstamos externos obtenidos para garantizar el Plan Financiero 1999 por US\$2.000 millones, los cuales utilizarán cupo de endeudamiento de la Ley 185 de 1995, así como US\$1.800 millones que corresponden a desembolsos de créditos ya contratados por el Gobierno Central en años anteriores, con lo cual el nuevo cupo de endeudamiento será de US\$11.547 millones. Por otra parte y como ha sido usual en pasadas leyes de endeudamiento es conveniente que la administración que comienza en el año 2002 disponga de un monto que le permita iniciar su nuevo Plan de Gobierno, por lo cual el cupo solicitado se incrementará a US\$12.000 millones.

Con el nuevo cupo de endeudamiento solicitado se garantiza la financiación de los programas de inversión que proyecta ejecutar el Gobierno Central bajo el Plan de Desarrollo, a la vez que se asegura la amortización de nuestros compromisos de deuda y mantenimiento de una acumulación de reservas internacionales apropiada.

Para mayor ilustración a continuación se presenta el esquema que resume las necesidades de endeudamiento del Gobierno Nacional para el cuatrienio considerado:

• Necesidades de Endeudamiento	US\$millones		
<b>Gobierno Central 1999-2002</b>	<b>29.874</b>		
TES	15.172	50.8%	
Crédito externo o interno	14.702	49.2%	
• Nuevo cupo de endeudamiento:	<b>11.547</b>		
Crédito Externo o Interno	14.702		
(+) Crédito externo Min. Defensa incluido en la discusión de la Ley del Plan de Desarrollo	645		
(-) Plan Financiero 1999 que utilizará cupo de endeudamiento de la Ley 185 de 1995	2.000		
(-) Desembolsos Créditos Contratado Gobierno Central años anteriores	1.800		

**• El Nuevo Cupo de Endeudamiento garantizará:**

Financiación Programas de Inversión bajo el Plan de Desarrollo Amortización Compromisos de Deuda La adecuada acumulación de Reservas Internacionales.

Adicionalmente al mencionado cupo de endeudamiento de US\$12.000, deberán tenerse en cuenta las necesidades de financiamiento externo requeridos para el Fondo de la Paz los cuales se estiman en US\$1.000 millones.

**B. Garantías de la Nación**

Desde hace varios lustros, la política para el otorgamiento de la garantía de la Nación a obligaciones de pago de entidades públicas se ha mantenido sin mayores cambios. Los criterios que deben cumplir las operaciones garantizadas por la Nación son básicamente los siguientes:

- Se trate de financiación de proyectos considerados como social y económicamente prioritarios para el Gobierno Nacional, con plena justificación técnica, económica y social.
- Se trate de entidades públicas que tengan adecuada capacidad de endeudamiento y de pago y que se encuentren a paz y salvo con la Nación.
- Se utilicen mecanismos abiertos y competitivos en la adquisición de bienes y servicios con el fin de asegurar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y selección objetiva.
- Se asegure la capacidad de gestión de la entidad pública que ejecutará el proyecto y los recursos suficientes para la operación y mantenimiento del proyecto una vez se encuentre terminado.
- Se aseguren las contragarantías suficientes para respaldar la operación.

En este orden de ideas y considerando que no se presentarán cambios sustanciales en las políticas de otorgamiento de la garantía de la Nación, aunque sí se enfatizará en un cuidadoso análisis de la capacidad de pago de las entidades receptoras de la garantía y de las contragarantías que ofrezcan, a fin de limitar la garantía de la Nación a aquellas entidades que demuestren que pueden cumplir con sus compromisos de deuda, se estima que el uso de la garantía de la Nación tenderá a reducirse, por lo cual no es procedente solicitar un cupo de garantías mayor que el autorizado por la Ley 344 de 1996, es decir US\$4.500 millones o su equivalente en otras monedas. Adicionalmente, la utilización de la garantía de la Nación por las entidades del sector eléctrico va a ser menos intensiva, habida cuenta de las privatizaciones que se han realizado y se proyectan realizar en este sector, el cual en el pasado fue uno de los mayores beneficiarios de esta garantía.

En cuanto a posibles operaciones que puedan afectar el mencionado cupo, por ahora sólo existen expectativas para el otorgamiento de la garantía de la Nación a créditos de Fogafín para apoyar el sector financiero, pero debe preverse que en el mediano plazo se concretarán otras operaciones, especialmente en el sector de infraestructura al cual se seguirá impulsando con la participación del sector privado, mediante esquemas de concesión y cofinanciación, que requieren en muchos casos el concurso de la Nación a través de garantías para asegurar la viabilidad financiera del proyecto.

Igualmente, es importante tener en cuenta que a raíz de las dificultades fiscales por las que atraviesa la Nación que se han reflejado en una baja ejecución de los recursos de crédito por el sector central, la banca multilateral ha acordado estudiar la posibilidad de otorgar sus recursos directamente a los entes territoriales para lo cual es indispensable el apoyo del Gobierno Central a través de su garantía, por lo cual también debe preverse operaciones de este tipo.

**VIII. EL ARTICULADO**
**CAPITULO I**
**Autorizaciones de endeudamiento y de otorgamiento de garantías**

Artículo 1º. Este artículo otorga autorización a la Nación para celebrar operaciones de crédito público externo, operaciones de crédito público interno, o ambas, así como operaciones asimiladas a las anteriores hasta por la suma de US\$12.000 millones o su equivalente en otras monedas. La determinación de este cupo de endeudamiento es consistente con las metas fiscales y cambiarias previstas para el presen-

te cuatrienio al mismo tiempo que consulta la capacidad de pago de la Nación. Con la aprobación del nuevo cupo de endeudamiento que se solicita se garantiza la financiación de los programas de inversión que proyecta ejecutar el Gobierno Central bajo el Plan de Desarrollo "Cambio para Construir la Paz", a la vez que se asegura la amortización de sus compromisos de deuda.

Artículo 2º. El artículo otorga autorización a la Nación para garantizar obligaciones de pago de entidades estatales hasta por la suma de US\$4.500 millones o su equivalente en otras monedas. Con los recursos que las entidades estatales obtengan con la garantía de la Nación se financiarán, conforme a la ley, parte de los proyectos de inversión a ser ejecutados por las entidades territoriales y las descentralizadas previstos en el Plan de Desarrollo.

## CAPITULO II

### Disposiciones comunes a los artículos anteriores

Artículo 3º. Esta norma ha sido contemplada en las anteriores leyes de endeudamiento en el mismo artículo en el cual se conceden las autorizaciones al Gobierno Nacional. En este proyecto se trata como artículo independiente para guardar armonía con la técnica jurídica.

Artículo 4º. El texto del presente artículo ha sido contemplado en forma similar en leyes anteriores de Endeudamiento.

## CAPITULO III

### Fondo de inversión para la paz

Artículo 5º. Establece la autorización a la Nación para celebrar y garantizar operaciones de crédito público externo, operaciones de crédito público interno, o ambas, así como operaciones asimiladas a las anteriores, requeridas para financiar las inversiones para apoyar el proceso de paz antes, durante y después de las negociaciones que adelante el Gobierno Nacional con los grupos alzados en armas.

## CAPITULO IV

### Disposiciones generales

Artículo 6º. Este artículo precisa los meses en los cuales el Gobierno Nacional debe informar por intermedio de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público sobre la Utilización de los cupos de endeudamiento que por la presente se autorizan.

Artículo 7º Y 8º. Estos artículos pretenden de una parte, determinar en qué momento se deben afectar los cupos autorizados y de otra, armonizar las normas sobre la afectación de cupo de endeudamiento, con las normas contenidas en el Estatuto Orgánico del Prepuerto, las de las leyes anuales del Presupuesto General de la Nación y las de contratación de operaciones de crédito público contempladas en la Ley 80 de 1993 y en el Decreto 2681 de 1993. Así mismo, el propósito del artículo 8º es el de dar al Gobierno la capacidad de desafectar los cupos autorizados y ya afectados en los eventos allí previstos porque, como en los casos en que se han presentado problemas de ejecución en los proyectos debido entre otros a restricciones de tipo fiscal, ineficiencia en la gestión de las entidades ejecutoras o cambios en los mercados que tornan desfavorables las condiciones financieras inicialmente previstas, se hace necesario contar nuevamente con los cupos originales.

Artículo 9º. Hace concordante con la Ley 80 de 1993 el régimen legal aplicable a las operaciones de crédito público que celebre o garantice la Nación.

Artículo 10. El artículo décimo mejora la técnica jurídica contemplada hoy en el artículo 13 de la Ley 185 de 1995 sobre el trámite requerido para las modificaciones de los contratos relacionados con las operaciones de crédito público a fin de que sea la Dirección General de Crédito Público la entidad competente para aprobar dichas modificaciones.

Artículo 11. Ante la sentencia proferida por la Sección Primera de la Sala Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado el 8 de abril de 1999, esta norma tiene como finalidad reafirmar el carácter de títulos de deuda pública que tienen los títulos que emitan las entidades estatales, en especial, los que con plazo superior a un año emitan en el exterior las entidades financieras de carácter estatal y, las autorizaciones que requiere su emisión y colocación ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esto teniendo en cuenta que cualquier decisión relacionada con la colocación de los mismos sin coordinación con las políticas

macroeconómicas de la Nación, influyen en la estabilidad del sector público no financiero y en las calificaciones de riesgo de las entidades del sector público, incluida la de la Nación.

Artículo 12. En relación con el artículo 12 propuesto, se pretende armonizar y llenar un vacío de regulación con respecto a las autorizaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la gestión y celebración de operaciones relacionados con el crédito de las Entidades de Servicios Públicos - ESP, en cuyo capital participen la Nación, las entidades territoriales o las descentralizadas de aquella o de estas, con aportes iguales o superiores al 50%, ya que en las Leyes 142 y 143 de 1994 sólo se reguló parcialmente que dichas entidades deberían contar las autorizaciones de este Ministerio. Además, con ocasión de la expedición de la Ley 489 de 1998, en lo relacionado con la definición de las entidades descentralizadas por servicios, sólo se incluyeron las Empresas de Servicios Públicos Oficiales, y se omitieron las Mixtas, no obstante la participación mayoritaria estatal. En consecuencia, y dada la naturaleza de las operaciones de que se trata y del necesario control por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se establece que la contratación de operaciones relacionadas con de crédito por parte estas entidades requiere de autorización por parte de este Ministerio.

Artículo 13. El presente artículo tiene por objeto dar solución a los vacíos normativos que se puedan presentar, como de hecho se han presentado con la creación o surgimiento de nuevas modalidades de financiamiento en razón a la dinámica de los negocios financieros y, por ende, permitir el acceso de las entidades estatales a las alternativas de recursos de crédito que se creen en el futuro.

Artículo 14. Uno de los objetivos de la base de datos única es permitir un control eficiente de las operaciones de crédito de las entidades estatales. Esto justifica el concentrar los esfuerzos en incorporar a la base sólo aquellas operaciones con plazos superiores a un año. Sin embargo, debido a las características especiales de las operaciones con derivados, en particular su capacidad para aumentar la exposición a los riesgos financieros, se considera que estas deban ser incorporadas a la base de datos única independientemente de su plazo.

Los derivados son instrumentos financieros cuyo valor depende del valor de un subyacente el cual puede ser un activo financiero, una combinación de ellos o de unos índices basados en ellos. Debido a su tremenda flexibilidad, el cambio en el valor del instrumento con derivado puede ser una magnificación o una pequeña porción del cambio en el subyacente.

Tomemos el caso de las operaciones a futuro en tasas de cambio que pueden, y están, realizando algunas entidades estatales. En los mercados internacionales estas operaciones generalmente tiene un plazo inferior a un año. En el caso del mercado colombiano, las operaciones a futuro entre el peso y el dólar estadounidense rara vez superan los doce meses.

Adicionalmente, se considera que la excepción no se debe limitar a las operaciones de manejo de deuda. Es común encontrar que la operación de manejo de deuda incluya derivados y sea independiente del crédito. Por ejemplo, se ejecuta un swap para cambiar la tasa de interés de una deuda existente. Sin embargo, las entidades estatales podrían celebrar operaciones de crédito público o asimiladas con plazos inferiores a un año que incluyan derivados y estas no quedarían incorporadas.

Artículo 15. Por este artículo se derogan todas las normas que le sean contrarias al proyecto de ley y, en especial, el artículo 7º de la Ley 51 de 1990 el cual actualmente se considera una disposición que no tiene aplicabilidad ya que, atendiendo los nuevos lineamientos de política monetaria iniciados por el Banco de la República para desmontar las operaciones de contracción monetaria, especialmente lo relacionado con la emisión y colocación de Títulos de Participación, y la utilización de Títulos de Tesorería TES Clase B como instrumento principal de intervención monetaria, se entiende innecesaria la utilización de un instrumento adicional (los nuevos TES A) para cumplir los mismos objetivos.

En efecto, la utilización de los TES Clase B como instrumento de política monetaria tiene su justificación en los siguientes:

*Liquidez:* Los actuales volúmenes en circulación y la continua permanencia en el mercado a través de colocaciones periódicas, hacen

que los TES B sean los títulos de mayor rotación en el mercado. Adicionalmente, la Dirección General de Crédito Público, a través de implementación del Programa de Creadores de Mercado, permite desarrollar estrategias de largo plazo hacia la profundización del mercado interno, asegurando la liquidez de los mismos dados los compromisos de compras periódicas y cotizaciones permanentes por parte de los participantes de dicho programa.

*Homogeneización:* Son títulos estandarizados tanto en su estructura financiera como en la forma de colocación, capaz de generar una curva de rendimientos cero riesgo como herramienta básica en la valoración de capitales de mediano y largo plazo, esto es, la curva de rendimientos del mercado de capitales.

*Diferenciación:* Gracias a la supresión de la función del Banco de la República como emisor primario de títulos, podemos hablar hoy de la existencia de un único emisor soberano con actuación en el mercado de capitales, el Gobierno Nacional, y un ejecutor de la política monetaria, Banco de la República, que entra a regular la masa monetaria en el corto plazo, utilizando un instrumento del mercado de capitales, cuyo garante es la Nación y no él mismo.

Señores Congresistas:

El proyecto de ley “por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales y se dictan otras disposiciones” es fundamental para la consecución de los recursos del crédito indispensable para atender el programa macroeconómico del país durante el cuatrienio 1999-2002.

Estaré atento a suministrar al Congreso la información que solicite con el objeto de que cuente con todos los elementos de juicio necesarios para el análisis del Proyecto y de los demás aspectos de la política económica del país.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Juan Camilo Restrepo Salazar.*

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 19 de mayo de 1999

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 220 de 1999 Senado, *por la cual se amplian las autorizaciones conferidas al*

*Gobierno Nacional para celebrar operaciones de Crédito Público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

El Secretario General,

*Manuel Enríquez Rosero.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPUBLICA

Mayo 19 de 1999

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta Legislativa del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente,

*Fabio Valencia Cossio.*

El Secretario General,

*Manuel Enríquez Rosero.*

## CONTENIDO

Gaceta número 106 - Jueves 20 de mayo de 1999  
SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

### PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 217 de 1999 Senado, por la cual se reforma el capítulo VIII del Código de Procedimiento Penal. ....	1
Proyecto de ley número 219 de 1999 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones tendientes a racionalizar el gasto Público.....	3
Proyecto de ley número 220 de 1999 Senado, por la cual se amplian las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales y se dictan otras disposiciones .....	12