



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XI - Nº 465

Bogotá, D. C., viernes 1º de noviembre de 2002

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 230 DE 2002 CAMARA

por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Doctor

Jorge Julián Silva Meche

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Demás miembros de la

Honorable Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate Cámara de Representantes al Proyecto de ley 230 de 2002 Cámara, "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".

Honorables Representantes:

Por designación de la Presidencia de la honorable Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, previo estudio y evaluación del proyecto presentado por el Gobierno Nacional, rendimos ponencia al Proyecto de ley 230 de 2002 Cámara, "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal".

I. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley presentado por el Gobierno busca incluir a Colombia dentro del grupo de países que asumen su problema fiscal con responsabilidad, mediante la expedición de leyes que racionalicen la actividad fiscal y hagan sostenible el crédito público, únicas alternativas para generar la estabilidad económica que permita llevar al país al desarrollo.

No es posible realizar las importantes obras de inversión social que el país requiere sino se dispone de los recursos públicos para ello. Por esta razón la estabilidad fiscal y la transparencia en el manejo de los recursos se convierten en la única forma mediante la cual el país puede garantizar a las clases menos favorecidas que en el futuro se dispondrá de los medios necesarios para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y lograr mejores índices de bienestar social.

Para cumplir estos objetivos, el proyecto contempla que el Gobierno (central y los gobiernos territoriales) se imponga una meta de balance primario –aquél que excluye los pagos de los intereses de la deuda– de tal manera que los ingresos del sector público alcancen para cubrir los gastos de funcionamiento y de inversión, sobrando un remanente para cubrir los

pagos por concepto de intereses. Lo anterior permitirá alcanzar la sostenibilidad fiscal y de la deuda en el largo plazo, para lo cual las metas deben imponerse tanto para la vigencia en curso como para los siguientes diez (10) años.

En materia de transparencia, la ley establece que las metas de corto y largo plazo de las variables fiscales estén contenidas en el Plan Financiero, el cual debe ser conocido y aprobado previamente a la presentación al Congreso del Presupuesto General de la Nación, de tal manera que los contenidos de ambos sean consistentes y coherentes entre sí. Con esto, toda la programación fiscal y macroeconómica tendrá una línea común que será ampliamente conocida por el público general y podrá ser objeto de debate.

Para poner al día el manejo contable y financiero de los recursos de la Nación, el proyecto establece también que el Plan Financiero incorpore de manera explícita una valoración de los pasivos contingentes. Por ejemplo, el otorgamiento de garantías a las operaciones de crédito, celebradas por entidades públicas de los diferentes niveles de gobierno, se ha constituido, especialmente para el Gobierno Nacional, en fuente importante de generación de Pasivos Contingentes.

En particular, las garantías asumidas por la Nación para la financiación del proyecto "Metro de Medellín", le ha implicado a ésta pagar de sus recursos casi la totalidad de la deuda contraída por la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá, ETMVA, y sus socios. A 30 de junio de 2001, del total de la deuda servida por la Nación a los acreedores externos con cargo de la ETMVA y sus socios, éstos a esa misma fecha sólo le había reintegrado un 18%. Aunque existen los respectivos Acuerdos de Pago, la Nación ha tenido que asumir el excedente de pagos sin que en sus presupuestos iniciales se hayan previsto tales obligaciones.

Coyunturalmente, la identificación, valoración y reconocimiento de los pasivos contingentes cobra mayor vigencia si se tiene en cuenta que como resultado de la aplicación de la Ley 617 de 2000 la Nación al otorgar garantías a algunas operaciones de crédito público de las entidades territoriales, ha asumido pasivos contingentes en cuantías importantes. Hasta mediados de abril de 2002, el total de operaciones celebradas para entidades territoriales, en virtud de la ley en mención, ascendían a \$723.513 millones.

Todo lo anterior aplica de manera equivalente para el gobierno central y las entidades territoriales.

Adicionalmente, en el Plan Financiero de las entidades territoriales se exige prioridad para el pago de las pasivos exigibles como los constituidos por obligaciones laborales y prestacionales.

Complementando el objetivo de lograr mayor transparencia en la gestión fiscal, además del Plan Financiero y la regulación de la programación presupuestal, se crea el Informe de Resultados Fiscales y Macroeconómicos del año anterior, en el cual de manera abierta y pública se evaluará el cumplimiento de las metas establecidas y, en caso de incumplimiento, se registrarán las medidas correctivas que se deben tomar. Su presentación al Congreso y la exigencia de ser debatido es un novedoso mecanismo de control político sobre las decisiones fiscales del Gobierno, que permitirá al Congreso (las Asambleas o Concejos en el caso territorial), conocer con detalle la situación fiscal del país y poder así evaluar con el conocimiento de causa requerido las diversas propuestas gubernamentales en materia legislativa, y muy especialmente la ley anual de presupuesto que es el instrumento real de política económica.

Una herramienta de evaluación pública fundamental es la exigencia de incluir en este informe los costos fiscales de las leyes aprobadas, las exenciones tributarias otorgadas y las sentencias judiciales que afectan al Sector Público no Financiero, de manera que sea claro el destino de los recursos públicos.

En el mismo sentido aplica la necesidad de hacer explícito y compatible con las metas del Plan Financiero el impacto fiscal de las órdenes de gasto y exenciones tributarias contenidas en proyectos de ley, ordenanzas o acuerdos. Esta norma evita que haya intereses particulares afectando la gestión de la administración estatal y fortaleciendo la objetividad en la acción pública.

Se incluye una modificación a la ley orgánica de presupuesto señalando que las empresas o sociedades donde la Nación o sus descentralizadas tengan más del 50% están obligadas a rendir la información financiera que se requiera.

Otro aspecto que trata el proyecto de ley es la disciplina fiscal, en el sentido de sanear el proceso de elaboración del presupuesto de algunas prácticas nocivas para las finanzas estatales. En primer lugar, la norma exige que la elaboración de éste (tanto en la Nación como en las entidades territoriales) esté de acuerdo con los criterios del Plan Financiero y que las apropiaciones presupuestales aprobadas se puedan ejecutar totalmente durante la vigencia. Además, las reservas presupuestales deberán pagarse con cargo al presupuesto del año siguiente. Con el fin de hacer posible el cumplimiento de este artículo se establece un período de transición entre el año 2003 y 2004. Esta normativa aclara el proceso presupuestal y lo hace coherente con unas finanzas públicas sostenibles en el corto y mediano plazo.

El proyecto de ley también contiene una norma que establece que es función del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, aprobar y modificar los presupuesto de ingresos y gastos de las empresas industriales y comerciales del Estado, de las empresas de servicios públicos y de las sociedades de economía mixta en las cuales la Nación posee más del 50% del capital social con el fin de que el presupuesto de estas empresas tengan coherencia con las metas fiscales.

Para aminorar la tendencia a utilizar los recursos públicos con fines electorales a través de la aprobación de vigencias futuras, así como el impacto negativo que los ciclos de gasto de final de gobierno tienen sobre el crecimiento de largo plazo de la economía, el proyecto de ley establece límites estrictos al uso de dichas vigencias y a los nuevos compromisos de gasto, en los períodos críticos mencionados. En este sentido, y sin desestimar que la herramienta de vigencia futura permite estructurar contratos que por su propia naturaleza requieren largos plazos para su ejecución, como por ejemplo los de infraestructura, se designa al Confis para que determine dicho límite dentro del Plan Financiero de manera que haga coherente y consistente la senda de ingresos y gastos del Gobierno.

Con la finalidad de hacer más eficiente y fácil la administración de recursos que cumple la Tesorería General de la Nación, el proyecto de ley contempla que dicha entidad podrá hacer unidad de caja con los recursos que provienen de fondos de destinación específica, manteniendo sin embargo la destinación presupuestal de dichos dineros. Se aclara de esta

forma una disposición orgánica presupuestal como es la de unidad de caja, herramienta fundamental para el manejo coherente de la tesorería pública sin la cual los innecesarios endeudamientos de la Tesorería se hacen inevitables con un altísimo costo para la Nación.

Con el fin de poner a tono los indicadores que miden la capacidad de pago de las entidades territoriales tanto con el presente proyecto de ley como con la Ley 617 de 2000, se propone modificar la forma de cálculo del ahorro operacional de la Ley 358 de 1997. Concretamente se pretende que dicho indicador muestre la disponibilidad real de recursos de las entidades territoriales para servir sus deudas, contabilizando los ingresos realmente recibidos (de caja) y los gastos causados en una vigencia, esto es los pagados al igual que todos los comprometidos pendientes de pago.

En desarrollo de esta lógica y considerando lo dispuesto en la Ley 715 de 2000 no computarán ni como ingreso ni como gasto los recursos del Sistema General de Participaciones de las bolsas de educación y salud, los cuales no pueden ser usados para ningún tipo de apalancamiento financiero, por tener destinaciones específicas claramente establecidas en la ley antes citada.

Por otra parte, el proyecto de ley aclara que con recursos del crédito se puede financiar gastos de preinversión, construcción, dotación y ampliación de infraestructura física, y el pago de indemnizaciones y todo tipo de pasivos laborales en desarrollo de programas de saneamiento fiscal.

También se suprime el semáforo amarillo o instancia intermedia de endeudamiento, señalada en la Ley 358 de 1997 la cual, en la práctica, no operó de manera eficaz como mecanismo para prevenir endeudamientos excesivos. Así las cosas, cuando una entidad territorial se encuentre en instancia crítica, sólo podrá contratar deuda para financiar programas de saneamiento fiscal que aumenten su capacidad de generación de ahorro.

En línea con el objetivo de que el análisis plurianual oriente las decisiones de gasto y endeudamiento público, se señala que los indicadores para medir la capacidad de pago sean aplicados durante el período en el cual los nuevos créditos contratados impliquen obligaciones de pago para las entidades territoriales, de tal modo que las decisiones de endeudamiento de una administración no le impongan una camisa de fuerza a las siguientes administraciones, al cerrarles toda posibilidad de contratar nueva deuda. En el mismo sentido, se propone que la proyección de los intereses para calcular el indicador de solvencia incluya un colchón de cobertura que proteja las finanzas territoriales de subidas bruscas de las tasas de interés.

De otro lado, se limita el uso de los créditos de tesorería y sobregiros otorgados por entidades financieras a las entidades territoriales con el fin de preservar el margen de maniobra fiscal de las administraciones departamentales y municipales, especialmente durante el primer año de Gobierno. En el pasado reciente la ausencia de controles legales en la materia convirtió los créditos de tesorería en un instrumento para evadir la Ley 358 de 1997, especialmente durante los últimos tres meses del año final del mandato de los gobernantes locales.

Con el fin de fortalecer la autonomía de las entidades territoriales, en especial las de mayor tamaño relativo, y en línea con la eliminación de controles burocráticos, este proyecto busca acelerar la vinculación de las calificadoras de riesgo en el análisis del riesgo financiero de las operaciones de endeudamiento territorial, de tal modo que los gobiernos departamentales y municipales que estén en capacidad de pagar una calificación de crédito cuenten con ella como requisito para demostrar su capacidad de pago en el mercado interno.

Como su nombre lo indica, este proyecto de ley pretende asignar responsabilidades directas en la gestión de las finanzas públicas. Para asegurar el cumplimiento de la normativa no se puede contar únicamente con las buenas intenciones de los funcionarios, sino que es necesario utilizar mecanismos de control, como las sanciones, que aumenten la eficiencia y el compromiso con la normatividad. Ante el incumplimiento, la ley prevé que el funcionario responsable incurra en falta gravísima y su sanción estará en concordancia con lo establecido por el Código Disciplinario Único.

II. MODIFICACIONES ACOGIDAS EN PRIMER DEBATE

Las siguientes son las propuestas y modificaciones acogidas en primer debate al proyecto de ley:

- El artículo 19 quedará así:

“Es ilegal la operación de crédito entre una institución financiera de propiedad de una entidad territorial y la entidad territorial que la controle cuando éstas se realicen en violación de las disposiciones de la Superintendencia Bancaria”.

- Se añade en el artículo 20 una fecha a partir de la cual se tiene que empezar a cumplir las disposiciones fijadas en este proyecto de ley. Esta fecha (*“a partir del 1° de enero de 2005”*) tiene en cuenta el período de alcaldes y gobernadores.

- En el artículo 21 se añade al final, la frase: *“contraídas a partir de la vigencia de la presente ley”*.

- Se añade un artículo nuevo, después del artículo sobre condiciones de crédito, relacionado con la creación de un Fondo de Equilibrio y Protección Social (FEPS) para ahorrar recursos cuando la economía presente ciclos positivos y preservar así los programas de inversión social en la eventualidad que la economía presente ciclos negativos de crecimiento.

- A partir de este artículo se cambia la numeración de los siguientes.

III. MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA SEGUNDO DEBATE

A continuación se presentan las modificaciones que se proponen a los temas del articulado aprobado en primer debate de la Comisión cuarta al proyecto de ley:

1. Título del proyecto

Se incluye “y se dictan otras disposiciones”. Se hace necesaria esta inclusión debido a que no todos los artículos contemplados en el proyecto presentan la característica de ser normatividad orgánica, caso concreto las normas sobre endeudamiento que tienen otro fundamento constitucional.

2. Los títulos de los Capítulos I, II y III

Se les adiciona la expresión “normas orgánicas de presupuesto para”, debido a que todas las normas contenidas regulan temas atinentes a la elaboración, programación y ejecución de los presupuestos de la Nación, las Entidades Territoriales y los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo.

3. Plan Financiero (Artículo 2°)

Se ajusta el término “déficit fiscal” por “balance fiscal”, pues éste último es más apropiado al recoger la diferencia entre ingresos y gastos mientras que “déficit” implica necesariamente un resultado negativo de este balance, y se hacen otras correcciones de estilo sin cambiar de manera alguna el contenido del artículo.

4. Pasivos contingentes en el Plan Financiero (Artículo 2°)

Se hace necesario hacer explícito en el artículo sobre el Plan Financiero que los pasivos contingentes allí mencionados NO incluyen el pasivo pensional.

5. Plan Financiero Entidades Territoriales (Artículo 3°)

Para tener un tratamiento igualitario frente a los municipios se incluye la obligación para los municipios de categoría 5ª y 6ª de la presentación del plan financiero, no obstante, ante la realidad de dichos municipios respecto de su información financiera y presupuestal, esta exigencia sólo se hará a partir de la vigencia fiscal 2005.

6. Inciso 3°, artículo 3°

Se cambia la denominación de “autoridad” por “representante legal de la entidad”, con el fin de tener certeza de quien debe hacerse cargo de la divulgación de dicho informe.

7. Informe de Resultados Fiscales y Macroeconómicos (Artículo 4°)

Se elimina el debate en sesiones conjuntas debido a que estas sesiones conjuntas sólo se permiten constitucionalmente para la discusión de la Ley Anual de Presupuesto, el Plan de Desarrollo y los proyectos objeto de mensaje de urgencia cuando así lo decida el Congreso. Igualmente se adiciona que las condiciones económicas de Senado y Cámara puedan solicitar la opinión del Contador General de la Nación.

Se hace coherente el párrafo con lo dispuesto en el artículo anterior sobre la obligación de los municipios de categoría 5ª y 6ª.

8. Informe Preliminar de Ejecución y Lineamientos Presupuestales (Artículo 5°)

Se sustituye la expresión “rubros de gasto” por “proyectos”, haciendo más clara la redacción en términos presupuestales.

9. Beneficios Tributarios (Artículo 6°)

Se adiciona “y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo” y el siguiente inciso: “Toda decisión del gobierno, que plantee un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”. Esto con el fin de tener una coherencia con la política fiscal y con la programación presupuestal que le compete al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

10. Información Obligatoria (Artículo 7°)

Se adiciona la expresión “dentro de sus competencias”, para evitar abuso por parte de estas autoridades e impedir que la cantidad de información solicitada entorpezca la labor misma de estas entidades.

11. Reglamentación a la Programación Presupuestal (Artículo 8°)

Con la redacción propuesta se hace más riguroso el objetivo de este artículo, que es encausar la ejecución presupuestal dentro de la programación que se hace para cada vigencia, consiguiendo con ello mayor transparencia.

12. Artículo nuevo sobre información contable (nuevo Artículo 9°)

Con el fin de aprovechar el sistema de clasificación de las transacciones presupuestales y de contabilidad patrimonial existente en la Contaduría General de la Nación, y de acoger los estándares internacionales que recomiendan el uso de sistemas de contabilidad en valores devengados (método de causación) en lugar del registro de cuentas en base caja, se propone incorporar, después del tema sobre reglamentación a la programación presupuestal, un artículo así:

“Información Contable Básica. Para los efectos de identificación, medición, seguimiento y evaluación de las metas de balance primario y definición de parámetros de sostenibilidad de la deuda, previstos en la presente ley, se tomará como información financiera básica la registrada integralmente en valores causados en la Contaduría General de la Nación, sin perjuicio de poder utilizar información complementaria en la elaboración de los estudios pertinentes”.

13. Presupuestos entidades descentralizadas (Artículo 10, corresponde al artículo 9° aprobado por la Comisión Cuarta)

Se propone incluir a las empresas de servicios públicos dentro de las entidades descentralizadas cuyos presupuestos de ingresos y gastos deben ser aprobados por el Confis, con el fin de otorgarle mayor control sobre las entidades sobre las cuales la Nación tenga una participación superior al 50% para que dicha información presupuestal sea coherente con las metas fiscales. Se excluyen las entidades financieras ya que en la actualidad no cumplen con la normatividad orgánica presupuestal.

14. Vigencias Futuras (Artículo 11, corresponde al artículo 10 aprobado por la Comisión Cuarta)

Se aclara que en el caso de los departamentos, distritos de categorías especial 1 y 2, las autorizaciones de vigencias futuras podrán ser dadas por el Confis territorial o por el órgano que haga sus veces y exigiendo para los municipios de demás categorías la autorización previa y general de los Concejos Municipales.

15. Unidad de Caja (Artículo 12, corresponde al artículo 11 aprobado por la Comisión Cuarta)

Se incluyó un párrafo para hacer extensivos los principios consignados en este artículo a las entidades territoriales pero salvaguardando la destinación específica del Sistema General de Participaciones.

16. Reglas para la contratación de personal por prestación de servicios (Artículo 13, corresponde al artículo 12 aprobado por la Comisión Cuarta)

Con la finalidad de establecer reglas de procedimiento claras sobre la contratación por prestación de servicios por parte de las entidades públicas en general, incluyendo las nacionales, se propone el siguiente artículo:

“Artículo. Reglas para la Contratación de Personal por Prestación de Servicios. Sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes sobre la contratación de personal por prestación de servicios, Leyes 617 de 2000 y 715 de 2001 entre otras, este tipo de contratación se someterá a las siguientes reglas, en complemento a lo que se dispone en el Estatuto de Contratación Pública vigente:

1. Los contratos de prestación de servicios para la realización de actividades administrativas se clasificarán para todos los efectos como gastos de funcionamiento.

2. Deben referirse a requerimientos temporales o cíclicos del volumen de trabajo u operaciones de la entidad.

3. No pueden incrementar los gastos de funcionamiento aprobados en el presupuesto inicial de la entidad.

4. No podrán ser permanentes, ni renovarse automáticamente para períodos superiores a doce (12) meses continuos, y entre uno y otro deben mediar por lo menos 2 meses de discontinuidad.

5. Deben exigir la afiliación al sistema de seguridad social en salud, lo cual se puede cubrir con cargo al mismo contrato.

6. Se debe demostrar o dejar constancia por el contratante, que no existe cargo en la planta física que atienda las mismas actividades, o que los existentes no cubren el volumen, carga o frecuencia existente para dichas actividades o funciones.

7. Los contratos de prestación de servicios asociados a proyectos de inversión, además de lo requerido en el numeral anterior, deben ser registrados dentro del respectivo proyecto de inversión en el respectivo Banco de Programas y proyectos de Inversión, y no pueden exceder la duración, caso en el cual se considerarán como contratos a los que se refiere el numeral 1 de este artículo.

8. La contratación de personal por prestación de servicios, no se podrán utilizar para obviar o eludir requerimientos de la planta global fija que debe tramitarse de acuerdo con los ordenamientos vigentes sobre plantas de personal.

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo, no se aplica para contratos de prestación de servicios profesionales, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo puedan encomendarse a determinadas personas naturales o jurídicas o para el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas”.

17. Cálculo del ahorro operacional de las entidades territoriales (Artículo 14, corresponde al artículo 13 aprobado por la Comisión Cuarta)

En audiencia sostenida con los gerentes de los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional (INFIS), se analizaron las observaciones a este tema, llegando a la conclusión de acoger la propuesta de permitir que las entidades territoriales puedan adquirir créditos para actualización y formación catastral, pues sin duda ello contribuiría a fortalecer la gestión de ingresos de las entidades territoriales. La siguiente frase será adicionada al final del artículo en mención: “... y los créditos para formación y actualización catastral...”.

18. Créditos de tesorería en las entidades territoriales (Artículo 17 corresponde al artículo 16 aprobado por la Comisión Cuarta)

Se diferencia el tratamiento para los sobregiros y los créditos de tesorería, prohibiendo el mantenimiento de los primeros por más de 30 días.

Se amplía el plazo para el pago del 30 de noviembre al 20 de diciembre, otorgando así mayor flexibilidad financiera a las entidades territoriales.

19. Calificación de las Entidades Territoriales como sujetos de crédito (Artículo 18 corresponde al artículo 17 aprobado por la Comisión Cuarta)

Conforme a la redacción aprobada por la Comisión, la evaluación de riesgo sólo se hacía necesaria para la contratación de nuevos créditos, con

la modificación propuesta ésta se exige también para fijar los cupos de endeudamiento para contratar.

20. Colocación de excedentes de liquidez (Artículo 19 corresponde al artículo 18 aprobado por la Comisión Cuarta)

El gobierno y los ponentes aceptamos la propuesta de las entidades territoriales para que los INFIS puedan ser depositarios de sus excedentes de liquidez, siempre y cuando cuenten con una calificación en grado de inversión de entidades autorizadas en Colombia. Así mismo se establece un plazo de seis meses para que presenten la calificación respectiva, pues, previas las consultas respectivas, se encontró que es un tiempo más que suficiente para ello y, además, así lo establece el Decreto 610 de 2002 que fija criterios para la calificación de entidades descentralizadas del orden territorial.

Se adicionará la siguiente frase al final del artículo: “...o en Institutos de Fomento y desarrollo calificados en grado de inversión por entidades autorizadas en Colombia”; y el siguiente párrafo: “Las Entidades Territoriales podrán seguir colocando sus excedentes de liquidez en Institutos de Fomento y Desarrollo mientras estos últimos obtienen la calificación, para lo cual tendrán un plazo de seis meses a partir de la vigencia de la presente ley”.

21. Prohibición de créditos cruzados (Artículo 20 corresponde al artículo 19 aprobado por la Comisión Cuarta)

Consideramos que el artículo debe mantener la redacción aprobada en primer debate, pero haciendo algunos ajustes que permitan incorporar la propuesta de los INFIS, para que se los incluya explícitamente como entidades con las cuales los municipios y departamentos puedan realizar operaciones de crédito, sujetas, por supuesto, a límites en los recursos que puedan colocar a un solo cliente, que eviten la concentración del riesgo y permitan garantizar la sostenibilidad financiera y la seguridad de los recursos depositados.

Sin embargo, consideramos que el 50% propuesto por los INFIS como límite máximo de los créditos totales que se pueden prestar a una sola entidad territorial es un nivel que se aparta de todas las normas de prudencia financiera e implica una alta exposición al riesgo tanto de los ahorradores, en este caso las entidades territoriales, como un estímulo para una excesiva concentración a favor de una entidad territorial. Así por ejemplo, el Decreto 1886 de 1994, artículo 1°, prohíbe a las entidades financieras colocar recursos de crédito hacia entidades jurídicas y/o personas naturales que posean más del 10% de su capital y el Decreto 2360 de 1993 en sus artículos 1° y 2° limita los cupos individuales de endeudamiento de las entidades financieras con sus clientes a máximo el 10% de su patrimonio técnico.

Por las razones anteriores los ponentes y el gobierno convinimos en adicionar un párrafo que delega la facultad reglamentaria para el establecimiento del límite máximo de las colocaciones de créditos en una sola entidad territorial. El artículo quedará así: “Mediante reglamento, el Gobierno Nacional establecerá el límite máximo de los cupos individuales de endeudamiento de las entidades territoriales con los Institutos de Fomento y Desarrollo o con las instituciones financieras de su propiedad. Para ello seguirá disposiciones similares a las que rigen las operaciones de crédito de entidades financieras públicas o privadas con sus clientes”.

22. Restricciones al apoyo de la Nación (Artículo 21 corresponde al artículo 20 aprobado por la Comisión Cuarta)

Desde el inicio de la presente legislatura el Gobierno, en reuniones de trabajo con el nuevo grupo de ponentes, ha manifestado claramente su desacuerdo con la redacción de este artículo tal como fue aprobada en primer debate. Al extender hasta el año 2005 el inicio de las restricciones, debilitaría la restricción de la Nación para dar apoyos financieros a las entidades territoriales que no cumplan lo dispuesto en la ley de responsabilidad fiscal, y generaría una situación de riesgo moral que desvirtuaría el objetivo de la norma.

En efecto, la redacción actual serviría de amparo legal para que durante un período de dos años estuvieran protegidas conductas fiscales de indisciplina por parte de las entidades territoriales contrarias al objetivo de consolidar la sostenibilidad de las finanzas departamentales y municipales

y por esa vía disminuir no solo el margen de maniobra de quienes resulten elegidos para el próximo período de gobierno sino del propio Gobierno Nacional, pues se incrementaría el riesgo de sacrificar algunos de los logros que para el ajuste se consiguieron con la Ley 617 de 2000.

Además afectaría la confianza de observadores financieros de la situación fiscal del País (posibles inversionistas directos, calificadoras de riesgos internacionales y órganos financieros de carácter multilateral – FMI y BM–) quienes no verían con buenos ojos la abierta contradicción de este tipo de medidas con el espíritu de la responsabilidad fiscal que recorre toda la ley.

Así las cosas, los ponentes consideramos fundados los temores del Gobierno Nacional, por lo que proponemos que el artículo quede redactado tal como fue presentado en la primera ponencia, es decir sin ninguna limitación para que la norma rija desde cuando se convierta en ley de la república.

Con esta decisión se lograrían los siguientes objetivos: controlar el riesgo moral en las relaciones fiscales entre la Nación y los gobiernos subnacionales; consolidar la existencia de sanciones efectivas al incumplimiento de normas de responsabilidad fiscal en aspectos como el financiamiento de gastos de funcionamiento con un porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación, provisión de pasivos pensionales y normas de transparencia fiscal, necesarias para consolidar una cultura de manejo fiscal responsable en los tres niveles de gobierno.

23. Límites al endeudamiento por deudas con la Nación (Artículo 22 corresponde al artículo 21 aprobado por la Comisión Cuarta)

Por las mismas razones señaladas en el artículo anterior, los ponentes recomendamos volver al sentido original del artículo propuesto por el gobierno en este tema, pero haciendo claridad que la imposibilidad de endeudarse no es para cualquier entidad que tenga deudas con la Nación, sino para aquellas que tengan deudas **en mora** con la Nación. De esta manera, para que una entidad territorial incumplida con los créditos que la nación le ha otorgado, pueda renovar su posibilidad de contraer créditos con el sector financiero deberá normalizar sus pagos con la Nación o suscribir acuerdos que aseguren su compromiso de honrar los créditos. La frase “en mora” será adicionada al texto del artículo en mención.

24. Fondo de Equilibrio y Protección Social, FEPS (artículo 24 corresponde al artículo 23 aprobado por la Comisión Cuarta)

Se hacen algunos ajustes en la redacción del artículo que crea el Fondo de Equilibrio y Protección Social, FEPS, con el fin de ponerlo de conformidad con las directrices de los documentos Conpes 3144 y 3187 en el marco del desarrollo institucional del sistema social de riesgo.

De esta forma, con la finalidad de propiciar condiciones estables que le permitan al Estado garantizar la inversión social que le corresponde, el proyecto de ley es explícito en autorizar la creación del Fondo de Equilibrio y Protección Social, FEPS, como una cuenta en el exterior sin personería jurídica. El Fondo involucra un mecanismo anticíclico que permite su capitalización cuando existen recursos superavitarios, para que los mismos sean utilizados cuando el ciclo económico genere crecimientos del Producto Interno Bruto que no permitan los ingresos suficientes para atender a la población más vulnerable.

Con tal propósito, el proyecto de ley ordena al gobierno la capitalización del Fondo durante los 10 años siguientes a partir del año 2003 en los cuales el crecimiento de la economía, reflejado en el Producto Interno Bruto, sea superior al 4%. En tal evento, se destinará, de los ingresos corrientes de la Nación, un monto equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la diferencia entre los ingresos efectivamente recaudados y los ingresos proyectados suponiendo un crecimiento económico de 4% de acuerdo con el cálculo que para el efecto realice el Departamento Nacional de Planeación.

El proyecto prevé que el Gobierno Nacional quede facultado para determinar las reglas para el señalamiento del límite de capitalización del Fondo, el cual tiene un límite máximo del 1% del Producto Interno Bruto. Se aclara igualmente que el traslado de los recursos al Fondo no significa apropiación de ellos por parte de la Nación; en tal sentido, dicho traslado tiene un carácter estrictamente temporal y propósitos exclusivos de ahorro fiscal.

Se prevé de igual forma que el capital del fondo y sus rendimientos se inviertan en activos externos, que estén representados en inversiones de portafolio de alta seguridad y liquidez del mercado internacional. Con tal propósito, el Gobierno Nacional deberá reglamentar la forma como se seleccionará mediante el procedimiento concursal previsto en la ley, el intermediario especializado en el mercado externo de capitales que administrará el portafolio del Fondo.

Finalmente se faculta al Gobierno Nacional para que reglamente la forma como se transferirán los recursos del Fondo al Presupuesto Nacional para el cumplimiento de su finalidad, previendo que dicha transferencia se incorpore como parte de los ingresos corrientes de la Nación.

25. Artículo nuevo. Medidas para la protección de los bienes del Estado (Artículo 25)

En atención a las obligaciones legales que tienen los servidores públicos de protección de los bienes del Estado, con el nuevo artículo propuesto se pretende otorgar mayor flexibilidad para el cabal cumplimiento de las disposiciones legales. Se adiciona el siguiente artículo:

“**Artículo 25.** Las entidades estatales podrán constituir mediante patrimonio autónomo los fondos a que se refiere el artículo 107 de la Ley 42 de 1993. Los recursos que se coloquen en dichos fondos amparan los bienes del Estado cuando los estudios técnicos indiquen que es más conveniente la cobertura de los riesgos con reservas públicas que con seguros comerciales.

Cuando los estudios técnicos permitan establecer que determinados bienes no son asegurables o que su aseguramiento implica costos de tal naturaleza que la relación costo-beneficio del aseguramiento es negativa, o que los recursos para autoprotección mediante fondos de aseguramiento son de tal magnitud que no es posible o conveniente su uso para tal fin, se podrá asumir el riesgo frente a estos bienes y no asegurarlos ni ampararlos con fondos de aseguramiento.

Esta disposición será aplicable a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las Sociedades de Economía Mixta asimiladas a éstas”.

26. Artículo nuevo. Responsabilidad en las reclamaciones ante entidades públicas en liquidación (Artículo 26)

Se hace necesario establecer un término para las reclamaciones que se deriven de las leyes sociales, cuando se trata de entidades públicas en liquidación, toda vez que en la actualidad se presentan casos como los de Foncolpuertos donde los ex trabajadores siguen presentando reclamaciones de sus derechos 10 años después de la liquidación, entorpeciendo su proceso liquidatorio y, lo que es más grave, defraudando al Estado, porque las instituciones que asumen las obligaciones de la liquidada, no tienen el pleno conocimiento de la situación laboral de los ex trabajadores y por lo tanto no es fácil verificar la autenticidad de los fundamentos de las reclamaciones, se propone incluir. Con la inclusión de este artículo se pretende, sin desconocer los derechos de los trabajadores, proteger el erario de posibles defraudaciones.

Se le impone la obligación al liquidador, de incluir en el inventario de las obligaciones contingentes el de todas las reclamaciones administrativas presentadas en el término otorgado con el propósito de establecer, desde del inicio de la liquidación, el pasivo contingente y evitar, como consecuencia de actos de corrupción, que éste se multiplique en el futuro como ocurrió en el caso de Foncolpuertos en donde su pasivo pasó de 22.800 millones en 1993, a 1.9 billones a valores de 1999, sin contar los 2.9 billones que se han pagado.

El artículo que se incluye es el siguiente:

“**Artículo 26.** Responsabilidad en las reclamaciones ante entidades públicas en liquidación. Las acciones que emanen de las leyes sociales tal como lo señala el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. Sin embargo, tratándose de entidades públicas en liquidación, las reclamaciones administrativas que se presenten ante éstas sobre estos derechos solo podrán presentarse dentro del término establecido en el artículo 24 del Decreto-ley 254 de 2000. Es obligación del liquidador incluir en el inventario del patrimonio de la entidad en liquida-

ción la totalidad de las obligaciones contingentes que surjan de las reclamaciones que se presenten dentro de este término y con posterioridad se abstendrá de dar trámite a las reclamaciones extemporáneas. Para iniciar acción judicial se requiere haber hecho en forma oportuna la reclamación administrativa correspondiente.

En aquellas entidades en que a la fecha de entrar a regir la presente ley se encuentren en proceso de liquidación o aquellas que hubieren asumido las obligaciones de entidades ya liquidadas, deberá surtirse el procedimiento señalado en el Capítulo I del Título IV del Decreto-ley antes citado. El emplazamiento al que se refiere el artículo 23 del Decreto-ley 254 de 2000 deberá surtirse a más tardar dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de la presente ley”.

27. Incumplimiento (Artículo 27 corresponde al artículo 24 aprobado por la Comisión Cuarta)

Después de la expedición de la Ley 732 de 2002 por la cual se expide el Código Disciplinario Unico, se hace innecesario incluir nuevas funciones y facultades a la Procuraduría General de la Nación.

28. Vigencia (Artículo 28, corresponde al artículo 25 aprobado por la Comisión Cuarta)

Se hacen correcciones de estilo y se incluye una nueva derogatoria en la Ley 225 de 1995 (inciso segundo del artículo 8°).

IV. PROPOSICION CON LA QUE TERMINA LA PONENCIA

En consideración a lo expuesto, los ponentes proponemos que se dé segundo debate al Proyecto de ley 230 de 2002, de acuerdo con el pliego de modificaciones adjunto.

Tania Alvarez Hoyos, Omar Flórez, Alvaro Ashton, Luis Jairo Ibarra,
Representantes Ponentes.

PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 230 DE 2002 CAMARA

por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

CAPITULO I

Normas orgánicas de presupuesto para la estabilidad fiscal

Artículo 1°. *Balace primario y sostenibilidad.* Cada año el Gobierno Nacional impondrá una meta de balance primario para el sector público no financiero del orden nacional para la vigencia fiscal siguiente así como metas indicativas del balance primario para las diez (10) siguientes vigencias fiscales con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda consolidada del sector público no financiero. Dicha meta será recomendada por el Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, y aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes.

Sin perjuicio de los límites a los gastos de funcionamiento establecidos en la Ley 617 de 2000, los departamentos, distritos y municipios de categorías especial, 1, 2, 3 y 4, deberán establecer una meta de balance primario para cada vigencia con el fin de garantizar la sostenibilidad de su respectiva deuda de acuerdo con lo establecido en la Ley 358 de 1997. El nivel de sostenibilidad será fijado por el Confis o por la Secretaria de Hacienda correspondiente y aprobado y revisado por el Consejo de Gobierno. Se entiende que para las entidades territoriales de categorías 5ª y 6ª aplica la normatividad de ajuste fiscal existente.

Parágrafo. Se entiende por balance primario aquel valor que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes de desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento e inversión.

CAPITULO II

Normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica

Artículo 2°. *Plan Financiero.* El Plan Financiero deberá definir las metas de balance fiscal, el balance primario, el nivel sostenible de la deuda pública y los supuestos macroeconómicos acorde con lo señalado en el artículo 1° de la presente ley.

Luego de la aprobación del Plan Financiero por el Confis, el Conpes deberá aprobar el Plan Financiero, conjuntamente con el Programa Macroeconómico para la vigencia fiscal siguiente, en el cual se incluirán las proyecciones sobre el balance fiscal, el balance primario y el nivel de sostenibilidad de la deuda pública para los siguientes diez (10) años.

El Plan Financiero deberá presentarse a las Comisiones Económicas de Senado y Cámara a más tardar el 30 de abril del año anterior y se hará una revisión del mismo antes de iniciar el año de su ejecución. El Plan Financiero deberá ser un informe de amplia difusión al público en general.

El proyecto de Presupuesto General de la Nación y los proyectos de presupuesto de las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta asimiladas a éstas deberán ser consistentes con las metas establecidas en el Plan Financiero.

El Plan Financiero deberá hacer explícitos los pasivos contingentes que en el mediano o en el largo plazo pudieran afectar la situación financiera de la Nación, las Entidades Territoriales y las descentralizadas de cualquier orden, teniendo en cuenta que estos pasivos contingentes no incluyen el pasivo pensional. Para este propósito, el Plan Financiero deberá cuantificar e incluir las obligaciones pecuniarias sometidas a condición, consistentes en pago de una suma de dinero a un tercero, que puede ser determinada o determinable a partir de factores identificados, por la ocurrencia de un hecho futuro e incierto.

Las valoraciones de los pasivos contingentes nuevos que resulten de la celebración de operaciones de crédito público y otros contratos administrativos, cuyo perfeccionamiento contractual se lleve a cabo con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 448 de 1998, serán aprobadas por la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se manejarán de acuerdo con lo establecido en dicha Ley. La valoración de los pasivos contingentes de operaciones de crédito público y otros contratos administrativos perfeccionados con anterioridad a la vigencia de la citada Ley 448 de 1998, serán valorados por el Departamento Nacional de Planeación, con base en procedimientos establecidos por esta entidad.

En caso de desviación de las metas del Plan Financiero en un año, en el Plan Financiero del año siguiente se deberán incluir correctivos que permitan corregir la desviación.

La elaboración y publicación del Plan Financiero será responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 3°. *Plan financiero entidades territoriales.* Anualmente, en los departamentos, en los distritos y municipios de categoría especial, 1ª, 2ª, 3ª y 4ª, a partir de la vigencia de la presente ley, y en los municipios de categorías 5ª y 6ª a partir de la vigencia 2005, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo a título informativo el Plan Financiero aprobado por el Consejo de Gobierno.

Dicho Plan se presentará en el mismo período en el cual se deba presentar el proyecto de presupuesto y deberá contener las metas de balance fiscal, balance primario y nivel sostenible de su deuda acorde con lo señalado en el artículo 1° de la presente ley.

El representante legal de la entidad territorial respectiva se encargará de divulgar ampliamente al público dicho Informe.

Para el cálculo de las metas del Plan Financiero de las entidades territoriales deberán incorporarse los pasivos exigibles, los cuales deberán presupuestarse y atenderse con prelación a la asunción de nuevos compromisos de gasto. Así mismo, dentro de este pasivo deberá programarse con preferencia el pago correspondiente a obligaciones laborales y prestacionales.

Artículo 4°. *Informe de resultados fiscales y macroeconómicos del año anterior.* El Informe de Resultados Fiscales deberá contener los resultados fiscales del año anterior, su incidencia en el plan macroeconómico y la evaluación del cumplimiento de las metas fijadas en el Plan Financiero de dicho año.

Así mismo, incluirá la explicación de las desviaciones con respecto a dichas metas y las medidas correctivas a tomar para mantener la consistencia del plan macroeconómico y fiscal.

El Informe de Resultados Fiscales deberá incluir los costos fiscales de los proyectos de ley aprobados en la vigencia anterior y la fuente de ingresos para el financiamiento de los mismos. Así mismo, deberá contener el costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior y de las sentencias judiciales que afecten al sector público no financiero del orden nacional. El Informe se difundirá al público a través de las Comisiones Económicas de Senado y Cámara, las cuales podrán solicitar la opinión del Contralor General de la República y el Contador General de la Nación.

Parágrafo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación presentarán el Informe de Resultados Fiscales y Macroeconómicos al Congreso, antes del diez (10) de abril.

En los departamentos, distritos y municipios de categoría especial, 1, 2, 3 y 4, a partir de la vigencia de la presente ley, y en los municipios de categorías 5 y 6 a partir de la vigencia 2005, el Gobernador o Alcalde deberá presentar el informe de resultados fiscales del sector público no financiero de la respectiva entidad territorial del año anterior y la evaluación del cumplimiento de las metas a la respectiva Asamblea o Concejo a más tardar el primero (1°) de marzo de cada año.

Artículo 5°. *Informe preliminar de ejecución y lineamientos presupuestales.* A más tardar el 20 de mayo deberá ser presentado a las Comisiones Económicas de Senado y Cámara un informe preliminar de ejecución y lineamientos presupuestales. Este informe deberá enunciar como contenidos básicos, la ejecución presupuestal de cada entidad durante el año anterior a la presentación del documento y señalar los principales programas, proyectos y prioridades de la inversión pública de cada entidad para la siguiente vigencia dentro de los límites del Plan Financiero.

Artículo 6°. *Beneficios tributarios.* En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con las metas macroeconómicas señaladas en los planes financieros respectivos.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Toda decisión del Gobierno Nacional y proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que plantee un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Artículo 7°. *Información obligatoria.* Las empresas o sociedades donde la Nación o sus entidades descentralizadas tengan una participación en su capital social superior al 50% y aquellas del orden territorial que determinen el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación deberán reportar, dentro de sus competencias, a dichas instituciones la información de carácter presupuestal y financiero que se requiera con el fin de dar cumplimiento a la presente ley.

CAPITULO III

Normas orgánicas presupuestales de disciplina fiscal

Artículo 8°. *Reglamentación a la programación presupuestal.* La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Planes Financieros de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

Las obligaciones de los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y las entidades territoriales se pagarán con cargo al presupuesto vigente en el momento del pago, previo el cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes.

En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia, previo el cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes.

Parágrafo transitorio. Para el año 2003 el 40% de las reservas presupuestales de la Nación y las Entidades Territoriales se pagarán con cargo al presupuesto del año siguiente. Para el año 2004 el 80% de las reservas presupuestales de la Nación y las Entidades Territoriales se pagarán con cargo al presupuesto del año siguiente.

Artículo 9°. *Información contable básica.* Para los efectos de identificación, medición, seguimiento y evaluación de las metas de balance primario, previstos en la presente ley, se tomará como información financiera básica la registrada integralmente en valores causados en la Contaduría General de la Nación, sin perjuicio de poder utilizar información complementaria en la elaboración de los estudios pertinentes”.

Artículo 10. *Presupuestos entidades descentralizadas.* Es función del Confis aprobar y modificar, mediante resolución, los presupuestos de ingresos y gastos de las empresas industriales y comerciales del Estado, de las empresas de servicios públicos y de las sociedades de economía mixta en las cuales la Nación posea más del cincuenta por ciento (50%) del capital social, efectivamente suscrito y pagado, dedicadas a actividades no financieras

Artículo 11. *Vigencias futuras.* Inclúyase un parágrafo nuevo al artículo 9° de la Ley 179 de 1994 así:

Parágrafo. El Confis, en el Plan Financiero, deberá prever un monto máximo de recursos que permitan el pago de obligaciones futuras de acuerdo con la consistencia y la coherencia de largo plazo de los ingresos y gastos del gobierno. La aprobación de las vigencias futuras se hará trimestralmente y estará condicionada a que sean consistentes con las metas plurianuales del plan financiero.

Esta disposición también se aplicará a las empresas industriales y comerciales del estado, sociedades de economía mixta asimiladas a éstas, y a las empresas de servicios públicos domiciliarios estatales y otros prestadores de servicios públicos domiciliarios estatales.

En los departamentos, distritos, y municipios de categorías especial, 1 y 2, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán aprobadas por el Confis territorial o por el órgano que haga sus funciones. En los demás municipios la aprobación para comprometer las vigencias futuras será impartida por el Concejo Municipal, por iniciativa del gobierno local, siempre que estén consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no exceda su capacidad de endeudamiento.

En la Nación, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura desde el 1° de enero hasta el 7 de agosto del último año de un mandato presidencial.

En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador.

Artículo 12. *Unidad de caja.* Los recursos de destinación específica que hagan parte del Presupuesto General de la Nación y que en la actualidad administre o que en lo sucesivo llegare a administrar la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, harán unidad de caja con los demás recursos del Tesoro Nacional y mantendrán la destinación previamente establecida en la ley, a través de las apropiaciones presupuestales requeridas para su ejecución.

En desarrollo del anterior precepto, la Dirección General del Tesoro Nacional no podrá constituir portafolios de inversión independientes para el manejo de tales recursos y hará uso de los mismos para atender el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación, cualquiera que sea su naturaleza.

Parágrafo. Esta disposición también aplicará en las entidades territoriales, con excepción de lo dispuesto en la Ley 715 de 2001 respecto de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Artículo 13. Reglas para la contratación de personal por prestación de servicios. Sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes sobre la contratación de personal por prestación de servicios, Leyes 617 de 2000 y 715 de 2001 entre otras, este tipo de contratación se someterá a las siguientes reglas, en complemento a lo que se dispone en el Estatuto de Contratación Pública vigente:

1. Los contratos de prestación de servicios para la realización de actividades administrativas se clasificarán para todos los efectos como gastos de funcionamiento.

2. Deben referirse a requerimientos temporales o cíclicos del volumen de trabajo u operaciones de la entidad.

3. No pueden incrementar los gastos de funcionamiento aprobados en el presupuesto inicial de la entidad.

4. No podrán ser permanentes, ni renovarse automáticamente para períodos superiores a doce (12) meses continuos, y entre uno y otro deben mediar por lo menos 2 meses de discontinuidad.

5. Deben exigir la afiliación al sistema de seguridad social en salud y pensiones, lo cual se puede cubrir con cargo al mismo contrato.

6. Se debe demostrar o dejar constancia por el contratante, que no existe cargo en la planta física que atienda las mismas actividades, o que los existentes no cubren el volumen, carga o frecuencia existente para dichas actividades o funciones.

7. Los contratos de prestación de servicios asociados a proyectos de inversión, además de lo requerido en el numeral anterior, deben ser registrados dentro del respectivo proyecto de inversión en el respectivo Banco de Programas y Proyectos de Inversión, y no pueden exceder la duración del proyecto, caso en el cual se considerarán como contratos a los que se refiere el numeral 1 de este artículo.

8. La contratación de personal por prestación de servicios, no se podrá utilizar para obviar o eludir requerimientos de la planta global fija que debe tramitarse de acuerdo con los ordenamientos vigentes sobre plantas de personal.

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo, no se aplica para contratos de prestación de servicios profesionales, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales o jurídicas o para el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas.

CAPITULO IV

Normas que limitan el endeudamiento territorial

Artículo 14. Cálculo del ahorro operacional de las entidades territoriales. El parágrafo del artículo 2° de la Ley 358 de 1997 queda así:

Parágrafo. El ahorro operacional de las entidades territoriales será el resultado de restar de los ingresos corrientes efectivamente recibidos, los gastos corrientes causados y las cuentas por pagar de vigencias anteriores.

El cálculo del ahorro operacional se realizará con base en las ejecuciones presupuestales soportadas en la contabilidad pública del año inmediatamente anterior, con un ajuste correspondiente a la meta de inflación establecida por el Banco de la República. La información utilizada debe ser certificada por el contador y el representante legal de la entidad territorial y tener la conformidad de la Contraloría General de la República.

Para efectos de esta ley, se consideran ingresos corrientes los tributarios, no tributarios, las regalías y compensaciones monetarias, y las transferencias de propósito general recibidas por el Sistema General de Participaciones. Se consideran gastos corrientes los gastos de personal, los gastos generales y todo tipo de transferencias aunque hayan sido presupuestadas como gastos de inversión o como servicio de la deuda, con excepción de los que se pagan con las transferencias de educación y salud del Sistema General de Participaciones.

Se entiende por intereses de la deuda los intereses que se deben pagar durante toda la vigencia incluidos los de las nuevas operaciones de crédito público.

Las operaciones de crédito público de que trata la presente ley deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión en preinversión,

construcción, dotación, modificación o ampliación de infraestructura física. Se exceptúan de lo anterior los créditos de tesorería, las operaciones de manejo de deuda, los créditos adquiridos para financiar programas de ajuste fiscal y los créditos para formación y actualización catastral.

Artículo 15. Nuevas operaciones de crédito de las entidades territoriales. El artículo 6° de la Ley 358 de 1997 queda así:

Artículo 6°. Ninguna entidad territorial podrá contratar nuevas operaciones de crédito sin la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuando su relación intereses-ahorro operacional supere el 40% o su relación saldo de la deuda al promedio de los ingresos corrientes de los últimos tres años supere el 90%. En estos casos el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sólo podrá dar autorizaciones de endeudamiento para financiar las acciones contenidas en programas de ajuste fiscal.

Para efectos del cálculo previsto en el inciso anterior, se computarán como parte del saldo de la deuda los pasivos contingentes, que eventualmente deberán ser reconocidos.

Artículo 16. Capacidad de pago de las entidades territoriales. La capacidad de pago de las entidades territoriales se analizará para todo el período de vigencia del crédito que se contrate y si al hacerlo, cualquiera de los dos indicadores consagrados en el artículo anterior se ubican por encima de los límites previstos en la presente ley, la entidad territorial seguirá los procedimientos establecidos en la Ley 358 de 1997.

Parágrafo. Para estos efectos, la proyección de los intereses y el saldo de la deuda tendrá en cuenta los porcentajes de cobertura de riesgo de tasa de interés y de tasa de cambio que serán definidos trimestralmente por la Superintendencia Bancaria.

Artículo 17. Créditos de tesorería en las entidades territoriales. Los créditos de tesorería y sobregiros otorgados por entidades financieras a las entidades territoriales se destinarán exclusivamente a atender insuficiencia de caja de carácter temporal durante la vigencia fiscal y deberán cumplir con las siguientes exigencias:

- Los sobregiros no podrán mantenerse por más de 30 días;
- Los créditos de tesorería no podrán superar el 5% de los ingresos corrientes de la vigencia fiscal respectiva;
- Serán pagados con recursos diferentes del crédito;
- No podrán contraerse en el último trimestre del año;
- Deben ser pagados con intereses y otros cargos financieros antes del 20 de diciembre de la misma vigencia en que se contraten;
- No podrán contraerse en cuanto existan créditos de tesorería o sobregiros anteriores en mora.

Artículo 18. Calificación de las entidades territoriales como sujetos de crédito. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos anteriores, y de las disposiciones contenidas en las normas de endeudamiento territorial, para la contratación de nuevos créditos o la fijación de cupos de contratación de créditos por parte de los departamentos, distritos y municipios de categoría especial, 1 y 2 será requisito la presentación de una evaluación elaborada por una calificadora de riesgo en la que se acredite la capacidad de contraer el nuevo endeudamiento.

Artículo 19. Colocación de excedentes de liquidez. Las entidades territoriales deberán colocar todos sus excedentes transitorios de liquidez en depósitos financieros de mínimo riesgo en entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, o en Institutos de Fomento y desarrollo calificados en grado de inversión por entidades autorizadas en Colombia.

Parágrafo. Las Entidades Territoriales podrán seguir colocando sus excedentes de liquidez en Institutos de Fomento y Desarrollo mientras estos últimos obtienen la calificación, para lo cual tendrán un plazo de seis meses a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 20. Límite a la realización de créditos cruzados. Mediante reglamento, el Gobierno Nacional establecerá el límite máximo de los cupos individuales de endeudamiento de las entidades territoriales con los Institutos de Fomento y Desarrollo o con las instituciones financieras de su propiedad.

Para ello seguirá disposiciones similares a las que rigen las operaciones de crédito de entidades financieras públicas o privadas con sus clientes.

Artículo 21. *Restricciones al apoyo de la Nación.* Sin perjuicio de las restricciones establecidas en otras normas, se prohíbe a la Nación otorgar apoyos financieros directos o indirectos a las entidades territoriales que no cumplan las disposiciones de la presente ley. En consecuencia, la Nación no podrá prestar recursos, cofinanciar proyectos, garantizar operaciones de crédito público o transferir cualquier clase de recursos, distintos a los señalados en la Constitución Política.

Artículo 22. *Límites al endeudamiento por deudas con la Nación.* Ninguna entidad territorial podrá realizar operaciones de crédito público que aumenten su endeudamiento neto cuando tenga deudas en mora con la Nación.

Artículo 23. *Condiciones de crédito.* Las instituciones financieras, para otorgar créditos, exigirán el cumplimiento de las condiciones y límites que establecen la Ley 617 de 2000 y la presente ley. Los créditos concedidos en infracción de lo dispuesto, no tendrán validez y las entidades beneficiarias procederán a su cancelación mediante devolución del capital, quedando prohibido el pago de intereses y demás cargos financieros al acreedor. Mientras no se produzca la cancelación se aplicarán las restricciones establecidas en la presente ley.

CAPITULO V

Otras disposiciones

Artículo 24. *Fondo de Equilibrio y Protección Social (FEPS).* Créase el Fondo de Equilibrio y Protección Social, FEPS, como una cuenta en el exterior sin personería jurídica, con el fin de propiciar condiciones estables que garanticen la inversión social del Estado.

El Gobierno Nacional capitalizará el Fondo durante los 10 años siguientes a partir del año 2003 en los cuales el crecimiento de la economía sea superior al 4% del PIB, destinando, de los ingresos corrientes de la Nación, un monto equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la diferencia entre los ingresos efectivamente recaudados y los ingresos proyectados suponiendo un crecimiento económico de 4%, previo descuento de la participación prevista para las entidades territoriales en el párrafo transitorio 2° del Acto Legislativo 01 de 2001, de acuerdo con el cálculo que para el efecto realice el Consejo Nacional de Política Fiscal. El límite de capitalización del Fondo será el 1% del Producto Interno Bruto de conformidad con las reglas que determine el Gobierno Nacional. El traslado de estos recursos al Fondo no significa apropiación de ellos por parte de la Nación. Dicho traslado, tiene un carácter estrictamente temporal y propósitos exclusivos de ahorro fiscal.

El capital del fondo y sus rendimientos se invertirán en activos externos y podrán estar representados en inversiones de portafolio de alta seguridad y liquidez del mercado internacional. Para tal efecto, el Gobierno Nacional reglamentará la forma como se seleccionará mediante el procedimiento concursal previsto en la ley, el intermediario especializado en el mercado externo de capitales que administrará el portafolio del Fondo.

El Gobierno Nacional, reglamentará la forma como se transferirán los recursos del Fondo al Presupuesto Nacional para el cumplimiento de su finalidad. Esta transferencia se incorporará como parte de los ingresos corrientes de la Nación.

Artículo 25. Las entidades estatales podrán constituir mediante patrimonio autónomo los fondos a que se refiere el artículo 107 de la Ley 42 de 1993. Los recursos que se coloquen en dichos fondos amparan los bienes del Estado cuando los estudios técnicos indiquen que es más conveniente la cobertura de los riesgos con reservas públicas que con seguros comerciales.

Cuando los estudios técnicos permitan establecer que determinados bienes no son asegurables o que su aseguramiento implica costos de tal naturaleza que la relación costo-beneficio del aseguramiento es negativa, o que los recursos para autoprotección mediante fondos de aseguramiento son de tal magnitud que no es posible o conveniente su uso para tal fin, se podrá asumir el riesgo frente a estos bienes y no asegurarlos ni ampararlos con fondos de aseguramiento.

Esta disposición será aplicable a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las Sociedades de Economía Mixta asimiladas a éstas.

Artículo 26. *Responsabilidad en las reclamaciones ante entidades públicas en liquidación.* Las acciones que emanen de las leyes sociales tal como lo señala el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral, prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. Sin embargo, tratándose de entidades públicas en liquidación, las reclamaciones administrativas que se presenten ante éstas sobre estos derechos solo podrán presentarse dentro del término establecido en el artículo 24 del Decreto-ley 254 de 2000. Es obligación del liquidador incluir en el inventario del patrimonio de la entidad en liquidación la totalidad de las obligaciones contingentes que surjan de las reclamaciones que se presenten dentro de este término y con posterioridad se abstendrá de dar trámite a las reclamaciones extemporáneas. Para iniciar acción judicial se requiere haber hecho en forma oportuna la reclamación administrativa correspondiente.

En aquellas entidades en que a la fecha de entrar a regir la presente ley se encuentren en proceso de liquidación o aquellas que hubieren asumido las obligaciones de entidades ya liquidadas, deberá surtirse el procedimiento señalado en el Capítulo I del Título IV del decreto-ley antes citado. El emplazamiento al que se refiere el artículo 23 del Decreto-ley 254 de 2000 deberá surtirse a más tardar dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

Artículo 27. *Incumplimiento.* El incumplimiento de la presente ley será considerado como falta gravísima. Los funcionarios responsables, en el correspondiente nivel de la administración pública, incurrirán en la falta disciplinaria mencionada.

Artículo 28. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial, el numeral 4° del artículo 10 de la Ley 179 de 1994, el inciso 2° del artículo 8° y los artículos 9° y 20 de la Ley 225 de 1995, el párrafo del artículo segundo y los artículos 4°, 5° y 6° de la Ley 358 de 1997.

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 230-02 CAMARA

por la cual se dictan normas orgánicas en materia de Presupuesto, Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

CAPITULO I

Reglas para la estabilidad fiscal

Artículo 1°. *Balance primario y sostenibilidad.* Cada año el Gobierno Nacional impondrá una meta de balance primario para el sector público no financiero del orden nacional para la vigencia fiscal siguiente así como metas indicativas del balance primario para las diez (10) siguientes vigencias fiscales con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda consolidada del sector público no financiero. Dicho meta será recomendado por el Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, y aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes.

Sin perjuicio de los límites a los gastos de funcionamiento establecidos en la Ley 617 de 2000, los departamentos, distritos y municipios de categorías especial, 1, 2, 3 y 4, deberán establecer una meta de balance primario para cada vigencia con el fin de garantizar la sostenibilidad de su respectiva deuda de acuerdo con lo establecido en la Ley 358 de 1997. El nivel de sostenibilidad será fijado por el Confis o por la Secretaría de Hacienda correspondiente y aprobado y revisado por el Consejo de Gobierno. Se entiende que para las entidades territoriales de categorías 5 y 6 aplica la normatividad de ajuste fiscal existente.

Parágrafo. Se entiende por balance primario aquel valor que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento e inversión.

CAPITULO II

Transparencia y coherencia fiscal y macroeconómica

Artículo 2°. *Plan financiero.* El Plan Financiero deberá definir las metas de déficit fiscal, el balance primario, el nivel sostenible de la deuda

pública y los supuestos macroeconómicos acorde con lo señalado en el artículo 1° de la presente ley.

Luego de la aprobación del Plan Financiero por el Confis, el Conpes deberá aprobar el Plan Financiero, conjuntamente con el Programa Macroeconómico para la vigencia fiscal siguiente, en el cual se incluirán las proyecciones sobre el déficit fiscal, el balance primario y el nivel de sostenibilidad de la deuda pública para los próximos diez (10) años.

El Plan Financiero deberá presentarse a las Comisiones Económicas de Senado y Cámara a más tardar el 30 de abril del año anterior y se hará una revisión del mismo antes de iniciar el año de su ejecución. El Plan Financiero deberá ser un informe de amplia difusión al público en general.

El proyecto de Presupuesto General de la Nación y los proyectos de presupuesto de las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta asimiladas a éstas deberán ser consistentes con las metas establecidas en el Plan Financiero.

El Plan Financiero deberá hacer explícitos los pasivos contingentes que en el mediano o en el largo plazo pudieran afectar la situación financiera de la Nación, las Entidades Territoriales y las descentralizadas de cualquier orden. Para este propósito, el Plan Financiero deberá cuantificar e incluir las obligaciones pecuniarias sometidas a condición, consistentes en pago de una suma de dinero a un tercero, que puede ser determinada o determinable a partir de factores identificados, por la ocurrencia de un hecho futuro e incierto.

Las valoraciones de los pasivos contingentes nuevos que resulten de la celebración de operaciones de crédito público y otros contratos administrativos, cuyo perfeccionamiento contractual se lleve a cabo con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 448 de 1998, serán aprobadas por la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se manejarán de acuerdo con lo establecido en dicha ley, la valoración de los pasivos contingentes de operaciones de crédito público y otros contratos administrativos perfeccionados con anterioridad a la vigencia de la citada Ley 448 de 1998, serán valorados por el Departamento Nacional de Planeación, con base en procedimientos establecidos por esta entidad.

En caso de desviación de las metas del Plan Financiero en un año, en el Plan Financiero del año siguiente se deberán incluir correctivos que permitan corregir la desviación.

La elaboración y publicación del Plan Financiero será responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 3°. *Plan financiero entidades territoriales.* Anualmente, en los departamentos, en los distritos y municipios de categoría especial, 1, 2, 3 y 4, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo a título informativo el Plan Financiero aprobado por el Consejo de Gobierno.

Dicho Plan se presentará en el mismo período en el cual se deba presentar el proyecto de presupuesto y deberá contener las metas de déficit fiscal, balance primario y nivel sostenible de su deuda acorde con lo señalado en el artículo 1° de la presente ley.

La autoridad territorial respectiva se encargará de divulgar ampliamente al público dicho Informe.

Para el cálculo de las metas del Plan Financiero de las entidades territoriales deberán incorporarse los pasivos exigibles, los cuales deberán presupuestarse y atenderse con prelación a la asunción de nuevos compromisos de gasto. Así mismo, dentro de este pasivo deberá programarse con preferencia el pago correspondiente a obligaciones laborales y prestacionales.

Artículo 4°. *Informe de resultados fiscales y macroeconómicos del año anterior.* El Informe de Resultados Fiscales deberá contener los resultados fiscales del año anterior, su incidencia en el plan macroeconómico y la evaluación del cumplimiento de las metas fijadas en el Plan Financiero de dicho año.

Así mismo, incluirá la explicación de las desviaciones con respecto a dichas metas y las medidas correctivas a tomar para mantener la consistencia del plan macroeconómico y fiscal.

El Informe de Resultados Fiscales deberá incluir los costos fiscales de los proyectos de ley aprobados en la vigencia anterior y la fuente de ingresos para el financiamiento de los mismos. Así mismo, deberá contener el costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior y de las sentencias judiciales que afecten al sector público no financiero del orden nacional. El Informe se difundirá al público y deberá ser objeto de debate por las Comisiones Económicas de Senado y Cámara en sesión conjunta, las cuales podrán solicitar la opinión del Contralor General de la República.

Parágrafo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación presentará el Informe de Resultados Fiscales y Macroeconómicos al Congreso, antes del diez (10) de abril.

En los departamentos, distritos y municipios de categoría especial, 1, 2, 3 y 4, el Gobernador o Alcalde deberá presentar el informe de Resultados Fiscales del sector público no financiero de la respectiva entidad territorial del año anterior y la evaluación del cumplimiento de las metas a la respectiva Asamblea o Concejo a más tardar el primero (1) de marzo de cada año.

Artículo 5°. *Informe preliminar de ejecución y lineamientos presupuestales.* A más tardar el 20 de mayo, deberá ser presentado a las Comisiones Económicas de Senado y Cámara un informe preliminar de ejecución y lineamientos presupuestales. Este informe deberá enunciar como contenidos básicos, la ejecución presupuestal de cada entidad durante el año anterior a la presentación del documento y señalar los principales programas, rubros de gasto y prioridades de la inversión pública de cada entidad para la siguiente vigencia dentro de los límites del Plan Financiero.

Artículo 6°. *Beneficios tributarios.* El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con las metas macroeconómicas señaladas en los planes financieros respectivos.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivos, los costos fiscales de la iniciativa.

Artículo 7°. *Información obligatoria.* Las empresas o sociedades donde la Nación o sus entidades descentralizadas tengan una participación en su capital social superior al 50% y aquellas del orden territorial que determinen el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación deberán reportar a dichas instituciones la información de carácter presupuestal y financiero que se requiera con el fin de dar cumplimiento a la presente ley.

CAPITULO III

Reglas de disciplina fiscal

Artículo 8°. *Reglamentación a la programación presupuestal.* La preparación y ejecución del presupuesto general de la Nación y el de las entidades territoriales, deberá sujetarse al Plan Financiero de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

Las reservas presupuestales de la Nación y las entidades territoriales se pagarán con cargo a los recursos del presupuesto del año siguiente. Para tal efecto si la reserva afecta recursos de funcionamiento se expedirán nuevos certificados de disponibilidad presupuestal amparados en apropiaciones de funcionamiento programadas para la vigencia del pago de la obligación. Si se trata de reservas que afectan recursos de inversión se expedirán nuevos certificados de disponibilidad presupuestal amparados con apropiaciones de inversión de la vigencia del pago de la obligación.

En los procesos contractuales en los cuales no se perfeccione el contrato antes del 31 de diciembre, las obligaciones que se adquieran se cancelaran con cargo a las apropiaciones de la vigencia en que se deban pagar. Para tal efecto se expedirán nuevos certificados de disponibilidad presupuestal.

Cuando los recursos programados en una entidad para funcionamiento o inversión en una vigencia fiscal, no sean suficientes para amparar

obligaciones adquiridas durante la vigencia fiscal anterior, el Gobierno Nacional mediante decreto suscrito por el Ministro de Hacienda podrá realizar los traslados necesarios en el presupuesto de la entidad respectiva con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones estatales. Cuando la obligación que no cuente con amparo presupuestal en la vigencia de su pago se origine en contratos interadministrativos, dichos contratos deberán darse por terminados y el recurso se considerara no ejecutado.

Parágrafo. Los contratos que celebre la Nación o sus entidades descentralizadas con los departamentos, distritos o municipios para la financiación o cofinanciación de proyectos de interés regional, deberán celebrarse durante los primeros seis meses del año en el cual se encuentren apropiados los programas, los recursos para financiar esos proyectos deberán girarse durante la vigencia fiscal respectiva.

Parágrafo transitorio. Para el año 2003 el 35% de las reservas presupuestales de la Nación y las entidades territoriales se pagarán con cargo al presupuesto del año siguiente. Para el año 2004 el 70% de las reservas presupuestales de la Nación y las entidades territoriales se pagarán con cargo al presupuesto del año siguiente.

Artículo 9°. *Presupuestos entidades descentralizadas.* Es función del Confis aprobar y modificar, mediante resolución, los presupuestos de ingresos y gastos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta en las cuales la Nación posea más del cincuenta por ciento (50%) del capital social efectivamente suscrito y pagado.

Artículo 10. *Vigencias futuras.* Inclúyase un parágrafo nuevo al artículo 9° de la Ley 179 de 1994 así:

Parágrafo. El Confis, en el Plan Financiero, deberá prever un monto máximo de recursos que permitan el pago de obligaciones futuras de acuerdo con la consistencia y la coherencia de largo plazo de los ingresos y gastos del gobierno. La aprobación de las vigencias futuras se hará, trimestralmente y estará condicionada a que sean consistentes con las metas plurianuales del plan financiero.

Esta disposición también se aplicará a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta asimiladas a éstas, y a las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios Estatales y otros prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios Estatales.

En los departamentos, distritos, y municipios de categorías especial, 1 y 2, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán aprobadas por el Confis territorial, en los demás municipios la aprobación para comprometer las vigencias futuras será impartida por el Concejo Municipal, por iniciativa del gobierno local, siempre que estén consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no exceda su capacidad de endeudamiento.

En la Nación, queda prohibido la aprobación de cualquier vigencia futura desde el 1° de enero hasta el 7 de agosto del último año de un mandato presidencial.

En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador.

Artículo 11. *Unidad de caja.* Los recursos de destinación específica que hagan parte del Presupuesto General de la Nación y que en la actualidad administre o que en lo sucesivo llegare a administrar la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, harán unidad de caja con los demás recursos del Tesoro Nacional y mantendrán la destinación previamente establecida en la ley, a través de las apropiaciones presupuestales requeridas para su ejecución.

En desarrollo del anterior precepto, la Dirección General del Tesoro Nacional no podrá constituir portafolios de inversión independientes para el manejo de tales recursos y hará uso de los mismos para atender el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación, cualquiera que sea su naturaleza.

Artículo 12. *Límite temporal al aumento de gastos de personal.* Es nulo todo acto que resulte en aumento del gasto de personal expedido en

los 180 días anteriores el final del mandato del gobierno nacional o el de los gobernadores o alcaldes.

CAPITULO IV

Normas que limitan el endeudamiento territorial

Artículo 13. *Cálculo del ahorro operacional de las entidades territoriales.* El parágrafo del artículo 2° de la Ley 358 de 1997 queda así:

Parágrafo. El ahorro operacional de las entidades territoriales será el resultado de restar de los ingresos corrientes efectivamente recibidos, los gastos corrientes causados y las cuentas por pagar de vigencias anteriores.

El cálculo del ahorro operacional se realizará con base en las ejecuciones presupuestales soportadas en la contabilidad pública del año inmediatamente anterior, con un ajuste correspondiente a la meta de inflación establecida por el Banco de la República. La información utilizada debe ser certificada por el contador y el representante legal de la entidad territorial y tener la conformidad de la Contraloría General de la República.

Para efectos de esta ley, se consideran ingresos corrientes los tributarias, no tributarios, las regalías y compensaciones monetarias, y las transferencias de propósito general recibidas por el Sistema General de Participaciones. Se consideran gastos corrientes los gastos de personal, los gastos generales y todo tipo de transferencias aunque hayan sido presupuestadas como gastos de inversión o como servicio de la deuda, con excepción de los que se pagan con las transferencias de educación y salud del Sistema General de Participaciones.

Se entiende por intereses de la deuda los intereses que se deben pagar durante toda la vigencia incluidos los de las nuevas operaciones de crédito público.

Las operaciones de crédito público de que trata la presente ley deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión en preinversión, construcción, dotación, modificación o ampliación de infraestructura física.

Se exceptúan de lo anterior los créditos de tesorería, las operaciones de manejo de deuda y los créditos adquiridos para financiar programas de ajuste fiscal.

Artículo 14. *Nuevas operaciones de crédito de las entidades territoriales.* El artículo 6° de la Ley 358 de 1997 queda así:

Artículo 6°. Ninguna entidad territorial podrá contratar nuevas operaciones de crédito sin la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuando su relación intereses ahorro operacional supere el 40% o su relación saldo de la deuda al promedio de los ingresos corrientes de los últimos tres años supere el 90%. En estos casos el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sólo podrá dar autorizaciones de endeudamiento para financiar las acciones contenidas en programas de ajuste fiscal.

Para efectos del cálculo previsto en el inciso anterior, se computarán como parte del saldo de la deuda los pasivos contingentes, que eventualmente deberán ser reconocidos.

Artículo 15. *Capacidad de pago de las entidades territoriales.* La capacidad de pago de las entidades territoriales se analizará para todo el período de vigencia del crédito que se contrate y si al hacerlo cualquiera de los dos indicadores consagrados en el artículo anterior se ubica por encima de los límites previstos en la presente ley, la entidad territorial seguirá los procedimientos establecidos en la Ley 358 de 1997.

Parágrafo. Para estos efectos, la proyección de los intereses y el saldo de la deuda tendrá en cuenta los porcentajes de cobertura de riesgo de tasa de interés y de tasa de cambio que serán definidos trimestralmente por la Superintendencia Bancaria.

Artículo 16. *Créditos de tesorería en las entidades territoriales.* Los créditos de tesorería y sobregiros otorgados por entidades financieras a las entidades territoriales se destinarán exclusivamente a atender insuficiencia de caja de carácter temporal durante la vigencia fiscal y deberán cumplir con las siguientes exigencias:

- No podrán superar el 5% de los ingresos corrientes de la vigencia fiscal respectiva;
- Serán pagados con recursos diferentes del crédito;

- c) No podrán contraerse en el último trimestre del año;
- d) Deben ser pagados con intereses y otros cargos financieros antes del 30 de noviembre de la misma vigencia en que se contraten;
- e) No podrán contraerse en cuanto existan créditos de tesorería o sobregiros anteriores en mora.

Artículo 17. *Calificación de las entidades territoriales como sujetos de crédito.* Sin perjuicio de lo establecido en los artículos anteriores, y de las disposiciones contenidas en las normas de endeudamiento territorial para la contratación de nuevos créditos por parte de los departamentos, distritos y municipios de categoría especial, 1 y 2 será requisito la presentación de una evaluación elaborada por una calificadora de riesgo en la que se acredite la capacidad de contraer el nuevo endeudamiento.

Artículo 18. *Colocación de excedentes de liquidez.* Las entidades territoriales deberán colocar todos sus excedentes transitorios de liquidez en depósitos financieros de mínimo riesgo en entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

Artículo 19. Es ilegal la operación de crédito entre una institución financiera de propiedad de una entidad territorial y la entidad que la controle cuando estos se realicen en violación de las disposiciones de la Superintendencia Bancaria.

Artículo 20. *Restricciones al apoyo de la Nación.* Sin perjuicio de las restricciones establecidas en otras normas, se prohíbe a la Nación otorgar apoyos financieros directos o indirectos a las entidades territoriales que no cumplan las disposiciones de la presente ley. En consecuencia, a partir del 1 de enero del 2005 la Nación no podrá prestar recursos, cofinanciar proyectos, garantizar operaciones de crédito público o transferir cualquier clase, de recursos, distintos a los señalados en la Constitución Política.

Artículo 21. Ninguna entidad territorial podrá realizar operaciones de crédito público que aumenten su endeudamiento neto cuando tenga deudas pendientes de pago con la Nación, contraídas a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 22. *Condiciones de crédito.* Las instituciones financieras, para otorgar créditos, exigirán el cumplimiento de las condiciones y límites que establecen la Ley 617 de 2000 y la presente ley. Los créditos concedidos en infracción de lo dispuesto, no tendrán validez y las entidades beneficiarias procederán a su cancelación mediante devolución del capital, quedando prohibido el pago de intereses y demás cargos financieros al acreedor.

Mientras no se produzca la cancelación se aplicarán las restricciones establecidas en la presente ley.

Artículo 23. *Incumplimiento.* El incumplimiento de la presente ley será considerado como falta gravísima. Los funcionarios responsables, en el correspondiente nivel de la administración pública, incurrirán en la falta disciplinaria mencionada.

La Procuraduría General de la Nación adelantará programas especiales para sancionar a los funcionarios responsables por el incumplimiento de la presente ley en las entidades territoriales.

Artículo 24. Cuando el crecimiento de la economía sea superior a un 4% del PIB, el Gobierno Nacional destinará hasta un 50% del mayor recaudo de rentas que se obtengan por el crecimiento que supere el 4% señalado a un Fondo de Equilibrio y Protección Social FEPS. Los recursos que se destinen al Fondo de Equilibrio e Inversión Social se contabilizarán como recaudo en la vigencia fiscal en que se ejecuten.

El capital del Fondo de Equilibrio y Protección Social FEPS, y sus rendimientos se invertirán en activos externos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estos podrán estar representados en títulos de mercado o deuda pública externa colombiana adquiridas en el mercado secundario y en inversiones de portafolio de primera categoría del exterior,

El Gobierno Nacional transferirá los recursos del Fondo de Equilibrio y Protección Social, FEPS, al Presupuesto General de la Nación cuando la economía registre ciclos negativos de crecimiento, con el fin de financiar los programas de inversión social definidos por el Conpes de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Esta transferencia se incorporará como ingreso corriente de la Nación.

Artículo 25. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial, el artículo 20 de la Ley 225 de 1995, el Parágrafo del artículo segundo y los artículos 4°, 5° y 6° de la Ley 358 de 1997, el numeral 4 del artículo 10 de la Ley 179 de 1994 y el artículo 9° de la Ley 225 de 1995.

Bogotá, D. C., 12 de junio de 2002.

Autorizamos el presente Texto Definitivo del Proyecto de ley número 230-02 Cámara, aprobado en Primer Debate por la Comisión Cuarta de la Cámara.

El Presidente de la Comisión Cuarta,

Bernabé Celis Carrillo.

El Secretario Comisión Cuarta,

Alfredo Rocha Rojas.