



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO II - No. 392

Santafé de Bogotá, D. C., jueves 11 de noviembre de 1993

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE LEY

**PROYECTO DE LEY NUMERO 122 DE 1993**

por medio de la cual se crea el Consejo Nacional de Política Petrolera como órgano asesor del Gobierno Nacional en el diseño de la política petrolera.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Consejo Nacional de Política Petrolera. Créase el Consejo Nacional de Política Petrolera, como órgano asesor de obligatoria consulta para el Gobierno Nacional en la actualización, adecuación y flexibilización de la política petrolera.

Artículo 2º Composición del Consejo Nacional de Política Petrolera. El Consejo Nacional de Política Petrolera estará compuesto de la siguiente manera:

— Los Ministros de Minas y Energía, Hacienda; el Director del Departamento Nacional de Planeación y el Presidente de Ecopetrol.

— Dos Senadores de la Comisión Quinta designados por la Mesa Directiva de la Comisión.

— Dos Representantes de la Comisión Quinta de Cámara designados por la Mesa Directiva de la Comisión.

— Un representante académico de cada una de las facultades de Minas y Petróleos existentes en el país o de las respectivas universidades.

— Dos representantes de los sindicatos de la industria petrolera nacional.

— Dos representantes de los gremios económicos.

— Un representante de las asociaciones de ingenieros de petróleos, uno de las asociaciones de geólogos.

— Un representante de las asociaciones de economistas.

Parágrafo. Los miembros del Consejo Nacional de Política Petrolera se reunirán dentro del mes siguiente a la aprobación de esta ley y por convocatoria de los Senadores y Representantes elegidos para integrarla, para darse su reglamentación y esquema de funcionamiento.

Artículo 3º Funciones del Consejo Nacional de Política Petrolera. Son funciones del Consejo Nacional de Política Petrolera:

— Evaluar permanentemente el estado de la política petrolera nacional.

— Estudiar comparativamente el nivel de rentabilidad obtenido por las compañías multinacionales en el país y en el contexto internacional.

— Evaluar y estudiar los aspectos tributarios y fiscales de la industria petrolera nacional e internacional.

— Proponer alternativas legales y contractuales para la creación de mecanismos de ajuste que garanticen una tasa de retorno atractiva en el negocio petrolero y que elimine retornos submarginales o ganancias excesivas.

— Presentar a consideración del Gobierno Nacional propuestas sobre política petrolera para ampliar y mejorar la actividad exploratoria en el país a fin de garantizar y mantener la autosuficiencia en materia de hidrocarburos.

— Presentar a la opinión pública un informe semestral detallado sobre el avance de la industria petrolera nacional, en especial sobre los siguientes aspectos:

\* Recursos generados por la industria petrolera y su distribución.

\* Impacto ecológico causado por la industria petrolera.

\* Reporte de las pérdidas ocasionadas al país por acción guerrillera en la infraestructura petrolera nacional.

Parágrafo. Para el desarrollo de sus objetivos el Consejo Nacional de Política Petrolera contará con el respaldo operativo de Ecopetrol y el Ministerio de Minas y Energía, y con la colaboración de todas las entidades del Estado en el suministro de la información necesaria para dar cabal cumplimiento a tales fines.

Artículo 4º Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Eduardo Chávez López.

Senador

Vicepresidente Comisión Quinta.

La creación del Consejo Nacional de Política Petrolera.

**JUSTIFICACION DE MOTIVOS**

1. La importancia del sector petrolero nacional.

Gracias a la declaratoria de comercialidad del contrato de asociación de Santiago de las Atalayas, el petróleo volvió a ser tema de preocupación de la sociedad colombiana.

Se destaca su importancia regional hasta el punto de que el Proyecto de ley 126 (por medio de la cual se crea el FNR) causa grandes preocupaciones en las regiones productoras, en las no productoras, en el Gobierno, en asociaciones profesionales, en la universidad, en una palabra, en la sociedad entera.

La tecnocracia del Estado centró la discusión sobre elementos de la política macro-económica y efectuó un foro para evaluar los efectos de la entrada en producción del sin duda más grande yacimiento petrolífero encontrado en el hemisferio occidental en las dos últimas décadas. La preocupación fundamental de ese foro fue la incidencia perversa en la tasa de cambio de los ingresos petroleros. La salida casi evidente de esta perspectiva es la propuesta del congelamiento de los ingresos de la "bonanza", para, cual avaros del medioevo, sacar las monedas del arcón internacional en el próximo siglo y entregárselas a nuestros nietos para que las consuman.

El punto de partida es muy discutible; muchos sectores de la sociedad estiman que más que una "bonanza" lo que se puede avizorar es la emergencia de un nuevo y dinámico sector para la economía colombiana, que puede muy bien relanzar la tasa de inversión de la sociedad, pre-requisito de mayores tasas de crecimiento.

Las cifras que se barajan son también discutibles; el DNP presentó unas proyecciones que se resumen en el siguiente cuadro:

Distribución de los ingresos netos públicos por Cusiana. (millones de dólares constantes).

		%
Utilidad pública total	13.807.6	100
Regionales y locales	5.566.8	40.3
Regalías	3.482.6	25.22
Gobierno Central	7.076.5	51.25
Ecopetrol	1.164.2	8.4

Nuestra unidad legislativa, en un escenario que llamamos de choque petrolero, estima que en el caso de un drástico incremento de precios a partir de 1995, con un precio que sube hasta los US\$ 25 para el período 1995-1999 para volver a estabilizarse en los US\$ 20/b (partimos de US\$ 17/b) podría generar los ingresos netos a todos los agentes.

Valor presente de los ingresos netos de Cusiana.

		%
Ingresos totales ... ..	11.837.78	100
Multinacionales ... ..	3.081.37	26.03
Ecopetrol ... ..	3.538.31	29.89
Impuestos ... ..	4.179.92	35.31
Regalías ... ..	1.036.98	8.76

En el caso de un escenario de precios constantes, el valor presente de los ingresos netos será unos US\$ 8.100.3 distribuidos casi en la misma proporción. Anotemos que estamos estimando para la duración completa del contrato y no hasta el 2005 como Planeación Nacional; de otro lado no efectuamos las redistribuciones previstas por la Ley 60, por simplicidad de cálculo.

Notemos ya importantes diferencias con las estimaciones del DNP. En primer lugar el monto de los ingresos es notoriamente menor lo que debe tener su explicación; de otro lado deseamos mostrar el saqueo de la caja de Ecopetrol, pues sus entradas se reducen a menos de la mitad después de pasar por el cedazo de planeación.

La misma declaratoria de comercialidad de Cusiana duplica el monto de las reservas probadas nacionales y confirma la existencia de una gran provincia petrolera en el hemisferio occidental; el descubrimiento de dos campos gigantes en menos de 10 años es un hecho inédito en nuestra geología y un evento notable en la geología internacional.

No obstante, el mercado mundial pasa por un momento de muy lento crecimiento lo que lleva a la depresión de los precios por los acomodamientos al interior de la OPEP. A pesar de ello, las perspectivas de precios pueden ser de lento crecimiento o de cierta estabilidad según el incremento del consumo de una economía mundial más bien estancada; las perspectivas de aumento en el consumo vienen de los países en desarrollo.

2. La política petrolera colombiana.

Podemos pensar en este momento de la discusión que la reflexión sobre el petróleo hay que "descusianizarla" y centrarla en una propuesta de análisis sobre la política petrolera global.

¿Cuál es la política petrolera en Colombia?

Hay bastantes puntos encontrados sobre el asunto. Los argumentos van desde los defensores incondicionales del capital multinacional (que son los que más se oyen) hasta el también muy escuchado terrorismo; estiman los primeros insuficientes las ventajas o incentivos a éste (véase por ejemplo: Semana número 409, "Futuro crudo", marzo 6 1990 y "Estrategia económica y financiera", febrero 1991. Petróleo en Colombia: ¿Un futuro negro?; más recientemente se han presentado varios artículos de prensa). Tradicionalmente el Ministerio de Minas y Energía, tenemos que reconocerlo, ha sido un defensor un tanto tibio de los intereses nacionales. El caso de la violación evidente del contrato de asociación en Caño Limón, como fue denunciado por la Contraloría General de la República en su momento (informe financiero, julio de 1989 Ecopetrol y la renta petrolera) no motivó ningún comentario conocido en las autoridades petroleras nacionales. Esperemos que los anunciados sobornos en Cusiana por la Triton no pasen desapercibidos.

El otro punto de vista que se hace sentir, en oportunidades con bastante ruido, es la opinión de fracciones radicales de la sociedad que más bien se oponen a la presencia del capital multinacional pero a decir verdad sus análisis no alcanzan mucha uniformidad.

Veamos un primer punto de vista.

La política oficial.

El punto de vista oficial ha estado influido por dos elementos principales hasta la actual administración.

El primero, y de hecho el más importante, es resolver las urgencias de caja del Gobierno Central: el asunto se vuelve particularmente agudo en los últimos años cuando habida cuenta el creciente descontento social, que prácticamente ha tolerado las acciones de sabotaje sobre la infraestructura petrolera, el Estado acude al expediente de la "unidad de caja" para retirar fondos de Ecopetrol y transferirlos al PNR y otros programas de manejo directo por el Ejecutivo.

La pretensión de gravar explícitamente a Ecopetrol con el 75% del ingreso neto, como lo propuso el proyecto gubernamental de reforma tributaria aprobado en días pasados, es una evidencia más de la voracidad y ligereza gubernamental. De hecho el antiguo Presidente de Ecopetrol recordó en su renuncia que de todas maneras el 75% del excedente de la petrolera era capturado por el Gobierno Central. Actualmente las estimaciones del DNP sobre el uso de los dineros públicos provenientes de Cusiana dejan en manos de Ecopetrol sólo el 75% de su excedente, el resto es retirado como "dividendos" de la Nación.

Las posibilidades de inversión de Ecopetrol se vienen recortando año tras año, con propósitos no muy claros; de hecho, el debilitamiento financiero de la empresa disminuye su capacidad operativa y refuerza las voces ultra liberales que ven en los activos de nuestra empresa petrolera un buen objeto para privatizar.

La empresa viene disminuyendo notablemente su inversión en exploración y desarrollo. Veámos:

Ecopetrol: Inversiones directas en exploración y desarrollo.

Año	Inversión millones de dólares
1989	197
1990	164.34
1991	129.32
1992	82.4

Fuente: Ecopetrol, Informe 1991, 1992.

Ahora bien, a pesar de su debilitamiento financiero, nuestra compañía estatal, está sin duda en los primeros lugares de rentabilidad y por tanto de eficiencia en el contexto planetario. El tamaño de nuestra empresa bandera tampoco es muy grande si lo medimos por el total de activos para el año 1990, no obstante el retorno sobre los activos o sobre el patrimonio neto es casi el mejor, excepto para la compañía chilena en un solo año; veamos:

RENDIMIENTO SOBRE ACTIVOS COMPARADO INDUSTRIA PETROLERA INTERNACIONAL (1990-1992)

Compañía	1990	1991	1992	1990 US\$ millones	Retorno Patrimonio neto 1992
Ecopetrol	8.23	8.55	9.27	2.645.56	28
Petrobras	4	n.d.	—	—	—
E.N.P. chi	5	13.3	—	—	—
Poemex	3	2.18	—	—	—
PVSA	4.6	1.5	—	—	—
Shel	6.1	4	—	106.431	—
Yukong Oil	1	0.6	—	3.824	—
Statoil	4.2	3.3	—	12.561.5	—
Pertamina	5.48	—	—	11.827	—
Exxon	5.6	6.4	—	14.1	—
Promedio 21 de O.G.J.	—	2.0	—	389.300	5.3

Fuente: Oil and Gas Journal, varios números; Informe Ecopetrol varios años.

El llamamiento a la privatización de la renta (y a la empresa petrolera nacional) cuando se afirma que "numerosos estudios muestran que, de hecho, los mayores peligros se encuentran precisamente en que el sector público sea el responsable de la administra-

ción de los ingresos petroleros (Montenegro, A, "Cusiana y la economía colombiana en los años noventa" D.N.P. 1993), no es soportado en bases empíricas sólidas, es una afirmación meramente ideológica; no es posible que una empresa cuyo retorno sobre los activos sea cuatro veces superior al promedio de las 21 mayores empresas norteamericanas en 1992, y muy superior al rendimiento sobre los activos o el patrimonio neto de la más rentable del mismo grupo (Exxon), colocará en peligro el manejo de los activos públicos.

La discusión sobre regalías que últimamente (a comienzos de agosto) se escenifica en los corredores de la Comisión Quinta), para adecuar el proyecto tal como se aprobó en ésta con los "descubrimientos" de Planeación y del Ministerio sobre la cuantía de las regalías que podrían quedar en las regiones, suministra una evidencia más del carácter estrechamente fiscalista de la tecnocracia de Palacio. De hecho se sabían bien, antes de la declaratoria de comercialidad, la magnitud del hallazgo en el contrato de Cusiana. Lo que parece más claro hoy es que el Ministro de Minas manejó compromisos políticos de corte regional para favorecer a Tolú y avalar la figura de la "zona de influencia portuaria" hasta el Municipio de Sincelejo y Palmitos en Sucre y los Córdoba en Córdoba.

El cuadro "Participación del sector público en Cusiana" elaborado por Planeación Nacional y distribuido a los miembros de la Comisión Quinta del Senado, ilustra, insistamos, el carácter fiscalista de nuestra política petrolera; se efectúa un cálculo con hipótesis de precios muy distintas a las que nosotros suponemos, pues se estima creciente el precio del crudo; nuestra unidad de investigación lo asume como si fuera US\$ 17/b en todo el contrato. El cuadro de Planeación del total de "ingresos públicos" en términos ya corrientes para el período 1994-2005, los estima en US\$ 27.239 MM.; en este caso estima el DNP que el 53.47% queda en poder del Gobierno Central y sólo el 8.37% queda en la caja de Ecopetrol; el resto, el 38% va a parar a las cajas de las administraciones locales y regionales. La compañía estatal, en cuyas manos se deja la ejecución de la mal llamada política petrolera, es la cenicienta del negocio; el plan de expansión que diseñó Chona en el 86, apenas podría ejecutarse en un 50% con todas las utilidades de Ecopetrol en Cusiana).

Con razón, hasta la modesta refinería (de US\$ 300 MM.), de que habla el Vicepresidente de refinación de Ecopetrol en "El Espectador" (agosto 21, p.3b) se estima que debe efectuarla el sector privado. Ni qué decir del programa de gas, ni del transporte de crudo para Cusiana.

Es pues evidente que la política petrolera colombiana la debe dirigir libremente el mercado. Es explicable entonces que el interés de la tecnocracia en la hora actual se centre en la discusión de la tasa de cambio pues otra discusión podría caer en la reflexión global que nosotros planteamos.

Incluso en aras de "controlar" la mencionada tasa de cambio (evitando a toda costa la eventual entrada de divisas) se llega a proponer, como ya lo dijimos más atrás, que el sector privado multinacional construya el oleoducto (cuyo costo total de construcción apenas pasa de los US\$ 2.000 MM) por el sistema de "Leasing". El costo del mencionado arriendo financiero se puede elevar a más de US\$ 5.000 MM. ("Balanza de pagos de Cusiana", renglón renta de capital", descontando el total de remesa de utilidades del socio extranjero DNP, agosto 1993).

La falta de fondos del sector central se volvió más evidente cuando se acentúa la tributación sobre el consumo en vez de la tributación sobre las corporaciones (reforma tributaria de 1986). Los impuestos que deberían pagar los propietarios del capital los pagan los consumidores. Ecopetrol ha sido una "vaca de leche", para decirlo en términos

populares ante la baja tributación del capital privado. Tal política no parece cambiar.

En el mismo informe financiero de Ecopetrol en 1991 es claro que las inversiones directas de la empresa se mantuvieron constantes en términos corrientes, o lo que es lo mismo decrecieron en términos reales. La estratégica inversión en exploración y desarrollo incluso disminuyó en un 1% en términos corrientes. El monto total de la inversión se estancó en Col. \$ 155.000 millones.

Volvamos al punto de las cifras sobre Cusiana. La sobreestimación de los ingresos por el Gobierno Central es evidente, ¿por qué?

La magnificación de los ingresos permite privatizar el transporte de crudo así sea con costos astronómicos, pues "el negocio es bueno". Adicionalmente, si los descubrimientos en el pie de monte llanero continúan, es una excelente oportunidad para privar a Ecopetrol de unas rentas de transporte y "multinacionalizar" (privatizar) el transporte y consecuentemente la renta petrolera de la Nación colombiana.

Ahora si miramos el análisis del Jefe del DNP, en el evento mencionado, es claro que existe una política premeditada para limitar el desarrollo de Ecopetrol privatizando de paso la renta petrolera de la Nación.

"...Se debe insistir en la importancia de que buena parte de las inversiones requeridas para el desarrollo y explotación de Cusiana sean adelantadas por el sector privado", ya que "se puede presentar un crecimiento excesivo de la empresa estatal que maneja el petróleo". Meridianamente claro, se deben buscar formas de transferir al "sector privado" la renta petrolera para que Ecopetrol no crezca.

En otro documento, la balanza de pagos de Cusiana, entregado en agosto en la Comisión Quinta del Senado con proyecciones hasta el 2005 (el presentado como cuando 3 del documento comentado del DNP, p. 25) en el concepto de "rentas de capital" que "incluye las cuotas de Leasing para financiar la inversión en transporte", se da otra puntada del procedimiento para que ciertas inversiones "sean adelantadas por el sector privado". Veamos:

Si totalizamos las cifras sólo hasta el referido 2005 llegamos a una suma superior a los US\$ 12.000 MM., para la remesa de utilidades y los costos que debe pagar el país a un inversionista privado (¿ya se sabrá quién es?, recordemos los sobornos de Triton) como arriendo financiero por el transporte; si hablamos de transportar 1.200 MM. de barriles propios estamos ante el pago de unos US\$ 5-6, o sea 4 dólares más que el costo de transporte en Caño Limón. Estamos hablando acá de una inversión transferida a un privado suficiente como para construir casi 2 planes de expansión con 4.300 Mw c/u de potencia instalada (Urrá I, Porce II, Miel II, Riachón, Nechi, Fonce, Amagá, Canafisto, Porce III). El otro elemento de la política petrolera ya hablando propiamente, es mantener el autoabastecimiento interno de combustible. Andrés Restrepo, anterior Presidente de Ecopetrol, indicó en un foro petrolero hace algunos años que el propósito de la política petrolera era "recuperar y mantener la autosuficiencia" y para ello la política debería ser "ofrecer condiciones estables y uniformes que atraigan y mantengan en condiciones de equidad a los asociados externos". Como filosofía es razonable, pero este punto habrá que precisarlo, es decir, hay que discutir cuáles son las condiciones que "atraen y mantienen" el interés del necesario capital multinacional en el sector petrolero. Será necesario otorgar condiciones mejores en Colombia que en el resto de América Latina para "atraer y mantener" el capital multinacional? Si volvemos a nuestro cuadro 3, tasa de rentabilidad de la industria petrolera, la favorabilidad excesiva de la legislación colombiana es evidente.

Hace un par de años, el 26 de agosto de 1991, en la celebración de los 40 años de la rever-

sión forzada de la Concesión de Mares por el movimiento nacionalista, de donde nace Ecopetrol, se vuelve a mencionar la participación en la petroquímica; se hablaba de planes de inversión por más de US\$ 1.000 millones en exploración y más de 500 para refinación, etc. Claro que las cifras que hemos mencionado más atrás sobre la distribución de las utilidades le asignan a Ecopetrol entre 63 y 50 millones de dólares anuales para inversión del sin duda su mejor negocio. ¿Tendrá futuro Ecopetrol?

En resumen, la actual política petrolera se inspira en la recolección de la renta para el gasto del sector central y más recientemente la tecnocracia neoliberal introduce por la puerta de atrás la privatización de la renta para que sea el sector privado "racional", "incorrupto" quien se beneficie de los ingresos nacionales. Adicionalmente, la asfixia financiera de Ecopetrol se determina en salones cerrados, donde paradójicamente se mata la "gallina de los huevos de oro". Es imposible valorizar con ventaja los recursos naturales no renovables si no se dispone de una fuerte empresa estatal que conozca el negocio y pueda por tanto negociar con el capital energético multinacional. Las estimaciones de precios que maneja nuestra tecnocracia nos hacen dudar un tanto de su conocimiento del mercado petrolero mundial.

Adicionalmente la toma de decisiones que afectarán el futuro de varias generaciones si se continúa tornando a espaldas del país, acentuará aún más la desconfianza que sectores ciudadanos tienen de su administración y del Estado. La democracia se vulnera irremediablemente con la falta de la información y la toma de decisiones inconsulta.

### 3.2. Elementos para un reforma de la política petrolera.

Para empezar a discutir con pie firme habría que señalar en este momento un elemento teórico central; este punto es vital en cualquier discusión sobre política en los recursos minerales; los recursos naturales en tierra no tienen valor, en sí, es necesario su extracción (por la aplicación de capital comprado y utilizando fuerza de trabajo) para valorizarlos, es decir, el recurso mineral tiene que llegar al mercado y enfrentarse a unas específicas (que no abstractas) condiciones de valorización.

Es pues, necesario recordar siempre que se está llevando una mercancía a un mercado donde convergen productores y consumidores. Los deseos de unos y otros se enfrentan y sancionan unas condiciones históricas de dificultades de producción, de demanda, de desarrollo tecnológico y otorgan un precio.

El papel del petrotentente nacional —es decir el Estado o su agente— en este momento de la valorización es relativamente pasivo; debe analizar las condiciones del mercado mundial petrolero (es decir mirar la demanda y la oferta y sus tendencias, el desarrollo tecnológico en la producción de materiales energéticos y en la producción de otras mercancías, las condiciones políticas generales y particulares, las perspectivas globales de la economía) para percibir las condiciones de creación y desarrollo del excedente petrolero y entrar a exigir su parte en la ganancia extraordinaria, su renta. (Ver Alvarez 1988). En el caso colombiano Ecopetrol es un empresario, un capitalista, a quien el Estado le ha fijado el papel de representarlo como terrateniente que es, como dueño del subsuelo.

La participación pues de Ecopetrol como empresario es valorizar el capital estatal y obtener el mayor beneficio. Como representante del terrateniente debe conocer las reglas de la formación de la renta petrolera a nivel mundial y promover la mejor participación posible del Estado en ésta, acorde, insistimos, a las condiciones mundiales de contratación para exigir una participación menor a las mul-

tinacionales. Tampoco se debería aceptar los puntos de vista de la multinacional y otorgarles ventajas por encima de las condiciones mundiales.

#### 3.3.1. Propuestas alternativas.

Tendríamos varios elementos de tipo general en nuestra propuesta: Hablemos en principio sobre la contratación; tendríamos que indicar como punto de partida que es necesario negociar de acuerdo con el desarrollo del mercado mundial de arreglos petroleros.

Debemos tener en cuenta que el mencionado mercado no tiene las características de un mercado de "commodities" donde una cierta transparencia se puede suponer.

Una primera conclusión es lógica: la participación del excedente petrolero (renta) por el capital multinacional no debería exceder el estado de tal participación en el mercado mundial; se debe establecer una estructura tributaria en los contratos de asociación o en la legislación tributaria del país que permita al Estado capturar el exceso sobre las ganancias extraordinarias.

Otro elemento de reorganización de los contratos de asociación es impedir o desestimar las transferencias intercompañías sin pagar impuestos a las ganancias extraordinarias. Un equipo permanente de análisis de balances de compañías multinacionales se deberá establecer en el Ministerio de Hacienda con el propósito de cruzar información con los respectivos entes fiscalizadores en otros países y proponer una estructura tributaria ágil, y que sea adecuada a los propósitos nacionales: colocarnos en un punto "normal" de la repartición de la renta petrolera.

La misma Contraloría General de la Nación debe propiciar la creación de observadores calificados en el escenario petrolero y energético mundial, de tal manera que el uso de los dineros fiscales (la mitad al menos de la totalidad de la inversión en los contratos de asociación) sea auditado adecuadamente.

Actualmente los mencionados intereses de la Nación lo manejan las multinacionales y la calidad de la auditoría que ejerce Ecopetrol parece tener algunas deficiencias. El caso de Caño Limón es un indicativo de los problemas en ese sentido; la inversión en El Cerrejón Norte que ascenderá, según el Ministerio de Minas a más de US\$ 3.000 millones, tampoco dispuso en el momento de su ejecución ni de su planeación de una auditoría nacional. El Cerrejón es, sin duda, la mina de carbón a cielo abierto más cara, es decir, más ineficiente, del mundo (Alvarez, 1985).

De las propuestas radicales se puede retener el planteamiento de mantener una reserva estratégica en tierra para suplir las necesidades nacionales. Ahora bien, la cifra de sólo extraer el 5% de las reservas (para mantener un cierto abastecimiento por 20 años) no consulta las realidades de la economía, pues hay que partir de un punto de vista: es necesario valorizar los recursos naturales, incluso los no renovables. El mercado y las necesidades nacionales, evaluadas con participación científica y ciudadana dirán una cifra en cada momento. Como complemento para garantizar una reserva estratégica nacional se impone un plan de fortalecimiento financiero y científico de Ecopetrol para cumplir dos funciones: Participar en la búsqueda y transformación de hidrocarburos y así ampliar la producción nacional de valor agregado y en segundo lugar, si tiene un sólido desarrollo industrial, fortalecer una de las condiciones claves de la negociación en recursos: conocer muy bien técnicamente el asunto de negociación (no sólo las condiciones de mercado mundial), pues en la aplicación "técnica" de un contrato se puede perder la ventaja ganada con dificultad en la mesa de negociaciones.

Para una propuesta de renegociación se impone de todas maneras una investigación más detallada sobre las actuales condiciones de distribución del excedente petrolero a nivel



mundial y para ello es necesario preparar equipos nacionales expertos en economía energética en las universidades nacionales que puedan nutrir a Ecopetrol y el Ministerio de Hacienda, Minas, Contraloría, etc.

El otro gran elemento de una política petrolera es su utilización para promover la ampliación del mercado interno. Hay que dotar a Ecopetrol de unas reglas más claras; debe participar ciertamente en un proceso de distribución social de la renta pero debe ser también fortalecida como agencia comercial del Estado en un sector completamente estratégico de la economía mundial.

Esto quiere decir que la compañía estatal debe proceder más agresivamente en varios campos. Debe participar en la petroquímica (y no como invitado de piedra) y promover la creación del sector metalmeccánico pesado nacional o regional (Andino ¿de los 3?) complementando importante de la actividad petrolera; debe fortalecer su accionar en la exploración o en conocimiento de las cuencas sedimentarias nacionales; debe fortalecer su capacidad de refinación (véase más atrás) para el abastecimiento nacional e incluso para la exportación; también se debería propender por fortalecer o crear sectores industriales asentados en la Nación o mínimo en la región como lo señalábamos más atrás.

Con el señor Presidente Gaviria estamos completamente de acuerdo en que "Cusiana nos servirá para pensar en grande y cambiarle, positivamente, la cara a Colombia y la vida a millares de colombianos". También coincidimos con el Presidente en que "es sano que estos temas hagan parte del debate público que Cusiana debe inspirar y que la opinión tenga la oportunidad de informarse al respecto, de aprender y de decidir".

Ahora, ello implicaría tanto el diseño de una política petrolera nacional distinta a la actual como un procedimiento transparente, claro y nacional.

Queda por sentado que el tipo de acciones globales que se emprendan deberá orientarse de conjunto a incrementar la productividad de la economía nacional para reforzar la competitividad de conjunto y mantener el poder de compra de la moneda nacional de manera estable.

Más precisamente se debe diseñar un plan de desarrollo sectorial petrolero (cuyo eje debe ser Ecopetrol) con políticas de inversión en exploración, refinación, petroquímica y contratación. Las utilidades netas corrientes de Ecopetrol sobrepasaron los US\$ 6.400 MM. en este contrato. Es decir nuestra compañía petrolera podrá invertir en el sector al menos US\$ 278 MM. anuales. Un plan de desarrollo de unos US\$ 5.000 MM. (del tipo al escrito en la administración Chona en 1987 con unas inversiones totales de US\$ 4.560 MM. para el periodo 1988-1995) debería diseñarse en el mediano plazo e incluir transporte, refinación, prospección, gas, etc. Incluso nuevas actividades de asociación en refinación, petroquímica, distribución internacional, etc. Con las multinacionales o compañías estatales vecinas se puede examinar si se dispone de una cierta holgura financiera como es el caso.

Debería también nuestra política petrolera promover la integración o cooperación más activa con los países latinoamericanos en la perspectiva de la integración hacia abajo de la filial petrolera para maximizar también los beneficios industriales del petróleo y no sólo la renta. El triste camino de los rentistas no es claro, es necesario crear valor agregado propio para "refinar" e irrigar en toda la sociedad los frutos de la renta petrolera.

Adicionalmente, y habida cuenta la justa inquietud a propósito de las regalías de la renovada actividad petrolera, se debe constituir una Veeduría Cívica y Popular de las regalías, para evitar que tanto el clientelismo y la tecnocracia central o incluso las fuerzas regionales se apropien de recursos públicos como sucedió con las regalías de Arauca.

Finalmente, otro gran elemento de política petrolera que debe discutirse es la creación de un Consejo Petrolero Nacional donde esté representada toda la Nación (los sindicatos, la academia, la tecnocracia, el estamento político, las minorías étnicas, los gremios profesionales y económicos, etc.). Para que se diseñe y discuta una política petrolera de largo plazo que concierte los intereses dispares de la Nación y potencie la utilización y reconstrucción de los activos nacionales.

Esta es la intención que inspira el proyecto presentado ahora a consideración del Senado de la República.

Atentamente,

**Eduardo Chávez López**  
Senador  
Vicepresidente Comisión Quinta.

Santafé de Bogotá, D. C., 13 de octubre de 1993

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL - TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., 21 de octubre de 1993

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 122/93, "por medio de la cual se crea el Consejo Nacional de Política Petrolera como órgano asesor del Gobierno Nacional en el diseño de la política petrolera", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de ayer en sesión plenaria. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

**Pedro Pumarejo Vega.**

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPUBLICA

Santafé de Bogotá, D. C., 21 de octubre de 1993

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,  
**Jorge Ramón Elias Nader.**

El Secretario General del honorable Senado de la República,

**Pedro Pumarejo Vega.**

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 123 DE 1993

por la cual se declaran de utilidad pública e interés social los páramos andinos de Colombia.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Decláranse de utilidad pública los páramos andinos de Colombia, los cuales están constituidos por el total de las zonas terrestres que existen en el país, a partir de los 2.700 metros, aproximadamente, de altitud, hasta las franjas de nieves perpetuas presentes en algunas de ellas. En consecuencia los páramos podrán ser objeto de extinción del dominio o expropiación conforme a la ley.

Artículo 2º El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, hará las localizaciones correspondientes, de modo que se conformen zonas integrales de preservación de los páramos colombianos.

Artículo 3º El Estado a través de sus dependencias y especialmente del Incora, procederá a diseñar y a ejecutar programas de reforma agraria, destinados a adjudicar a las personas que habitan actualmente las zonas de páramos, tierras que, les compensen el

valor de las que han de desalojar en virtud de los mandatos de esta ley, y una ventaja fiscal durante los primeros 10 años del reasentamiento familiar.

Parágrafo. El Estado deberá cumplir los objetivos de la presente ley en el término de 15 años contados a partir del año de 1995.

Artículo 4º A los efectos de lo anteriormente dispuesto, el Estado diseñará y ejecutará programas integrales de apoyo a las personas mencionadas en el artículo anterior, que incluyan elementos biológicos, ecológicos, culturales, sociales, políticos y económicos, que garanticen la consolidación del proceso de reasentamiento, durante los primeros cinco años del mismo.

Artículo 5º Deróganse las disposiciones contrarias a la presente ley, la cual comenzará a regir a partir de su sanción.

Con toda atención propone a los honorables Senadores,

**Claudia Rodríguez de Castellanos**  
Senadora de la República.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

Los páramos de los Andes, son entornos ecológicos únicos en el planeta, como que sólo existen en América y en unos pocos países de Asia. Son los territorios que arrancando de los 2.700 metros, aproximadamente, llegan a las cúpulas nevadas, tan abundantes en Colombia. Es allí, donde se da el increíble proceso de almacenamiento de agua en los líquenes y demás formas vegetales y minerales del páramo, para desarrollarse después, el sabio proceso natural de liberación, gota a gota, que sumadas forman hilos de agua, pequeños arroyos, quebradas y finalmente ríos. Son pues, valiosos entornos de captación de aguas lluvias y del ambiente que, luego de manera dosificada y natural, cumplen el papel de alimentador continuamente, los nacimientos hídricos, y a través de ellos la vida misma. Es por ello que deben ser rescatados totalmente para el país. Ya existen algunos rescatados a través de la figura de parques naturales, pero es necesario rescatarlos todos.

El proyecto desarrolla una estrategia consistente en promover a través de mecanismos de reforma agraria, una operación de migración de las personas que habitan esas regiones, hacia tierras más bajas, de modo que los páramos se vean liberados de la intervención destructiva del ser humano y puedan por ello rendir al máximo su papel, de generadores de cuencas hidrográficas. Y a los segundos acogerse a territorios más benignos y productivos.

Se determina que el Estado a través de sus diferentes dependencias y especialmente a través del Incora, deberá diseñar programas específicos dentro del criterio de lograr que se produzca una sustitución de tierras, hasta complementar la total desocupación de los páramos. Será un proceso gradual pero planificado integralmente, con metas concretas. Las figuras jurídicas aplicables, pueden ser básicamente la extinción del dominio y la expropiación o en su caso, la negociación directa por vía de canje o permuta.

A los efectos de la viabilidad constitucional y legal del objetivo de la ley, se contempla la declaratoria de utilidad pública de los páramos señalados y se encomienda al Instituto Geográfico Agustín Codazzi hacer su localización topográfica.

La altura que se señala es aproximada, ya que no todos los expertos consultados están de acuerdo en una línea matemática, estando el rango entre los 2.700 y los 3.000 metros. La iniciación de las zonas paramunas.

No sobra anotar que hemos actuado con motivación originada en el importante libro del profesor Manuel del Llano Buenaventura, denominado "Los Páramos de los Andes", obra que constituye un estudio integral de

ese ecosistema, por lo que, no comprende solamente aspectos climáticos, sino que involucra entre otras cosas, fauna, flora y calidad de suelos, así como su virtud de ser fuentes de la mayor parte de las aguas de Colombia.

Por implicar destinación de recursos a programa específico, conviene presentar el proyecto al señor Ministro de Hacienda a fin de obtener su autorización.

Con toda atención propone a los honorables Senadores,

**Claudia Rodríguez de Castellanos**  
Senadora de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA GENERAL - TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., 28 de octubre de 1993.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 123 de 1993, "por la cual se declaran de utilidad e interés social los páramos andinos de Colombia", me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

**Pedro Pumarejo Vega.**

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPUBLICA

Santafé de Bogotá, D. C., 28 de octubre de 1993.

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,  
**Jorge Ramón Elías Náder.**

El Secretario General del honorable Senado de la República,

**Pedro Pumarejo Vega.**

### PROYECTO DE LEY NUMERO 128/93

por la cual se expiden normas sobre alcaldes.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º El artículo 18 de la Ley 78 de 1986, quedará así:

El Presidente de la República y los Gobernadores suspenderán a los Alcaldes, según sus respectivas competencias, en los siguientes casos:

a) Por haberse dictado por autoridad judicial competente Medidas de Aseguramiento con Detención Domiciliaria o Detención Preventiva a que se refieren los artículos 396 y 397 del Código de Procedimiento Penal;

b) A solicitud del Juez Competente o del Procurador General de la Nación.

Artículo 2º El artículo 19 de la Ley 78 de 1986, quedará así:

El Presidente de la República y los Gobernadores designarán Alcaldes del mismo movimiento y filiación política del titular en los casos de faltas absolutas o de suspensión.

En los casos de falta absoluta, el Presidente de la República y los Gobernadores designarán el reemplazo del titular de la terna que para el efecto presenten quienes hicieron la inscripción del candidato como Alcalde ante la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Si las faltas fueren temporales, salvo la suspensión, el Alcalde encargará del despacho a uno de los Secretarios. Si no pudiere hacerlo, el Secretario de Gobierno o de la Alcaldía asumirá las funciones mientras el titular se reintegra o encarga a uno de los Secretarios.

Artículo 3º Adiciónase al artículo 70 del Código de Procedimiento Penal lo siguiente:

Competencia de los Tribunales Superiores del Distrito. Las Salas Penales de Decisión de los Tribunales Superiores de Distrito conocen:

"6. En primera instancia, de los procesos penales contra los Alcaldes de Distrito y los de capital de Departamento, cuando el hecho punible se haya cometido en ejercicio de sus funciones o por razón de ellas".

Artículo 4º La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Presentado a la consideración del Senado de la República por:

**Gustavo Dájer Chadid**  
Senador.

Santafé de Bogotá, D. C., noviembre 2 de 1993.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Sin desconocer el clima de corrupción que agobia al país, situación en la cual el Gobierno Nacional está comprometido para extirpar este mal que tanto daño le está causando a la sociedad colombiana y los esfuerzos que hacen los partidos políticos y los organismos de control del Estado, no podemos tampoco sindicarse de toda la responsabilidad de los malos manejos presupuestales y del ambiente de inmoralidad a los 1.033 Alcaldes.

El país vive actualmente un clima de cambio y de participación comunitaria que se observa en la forma como la gente está vigilando la conducta de los funcionarios públicos, buscando claridad y pulcritud en la gestión pública por parte de sus gobernantes. Así las cosas, esa participación de la ciudadanía se refleja con mayor relevancia en las investigaciones que sobre el particular están adelantando esos organismos de control del Estado sobre los Alcaldes, mostrando cifras que a pesar de ser importantes no deben alarmarnos, pues lo malo sería que la comunidad no denunciara las irregularidades cometidas por los servidores públicos.

Al respecto conviene hacer referencia sobre algunos datos de investigaciones adelantadas por la Fiscalía y la Procuraduría General de la Nación sobre los municipios. Veamos:

— En 20 de los 33 departamentos del país la Fiscalía General de la Nación investiga a 389 Alcaldes y ex Alcaldes.

— El 20% de los Alcaldes del país (200) están procesados por peculado o uso ilegítimo de los recursos municipales.

— El Ministerio Público, desde enero de 1991 a julio de 1993 ha proferido 864 fallos contra los Alcaldes, de los cuales 422 han terminado en sanciones. Y en los últimos 3 años la Procuraduría General de la Nación ha abierto 6.840 procesos disciplinarios contra Alcaldes y ex Alcaldes.

No obstante lo anterior, la apertura de una investigación penal, no significa la culpabilidad del procesado. Y es precisamente en este caso cuando se pueden estar cometiendo ligerezas contra los Alcaldes por medidas de aseguramiento de los Jueces o Fiscales, que no amerita el encarcelamiento del sindicado y más bien una conminación o caución, obligando a los Gobernadores o al Presidente de la República a suspenderlo en el cargo, de conformidad con lo establecido en el literal a) del artículo 18 de la Ley 78 de 1986, norma que no sólo es injusta sino violatoria de principios constitucionales como es la presunción de inocencia.

Bajo estos parámetros, sólo el funcionario judicial conocedor del proceso penal puede valorar los elementos probatorios y demás características de la investigación, y así determinar si el acusado es merecedor de una

suspensión en su cargo para llevarlo a un establecimiento carcelario o más bien puede continuar desempeñando sus funciones hasta cuando los hechos del proceso lo requieran.

Hoy, son muchos los Alcaldes que están suspendidos de su cargo cobijados bajo una medida de aseguramiento de caución y señalados como delincuentes por la comunidad recibiendo así un doble castigo: moral y económico, cuando posiblemente tales investigaciones, en muchos casos, no llegarán a una resolución de acusación, juicio o sentencia condenatoria.

Es por esta razón que proponemos la modificación del artículo 18 de la Ley 78 de 1986.

De otra parte, también proponemos modificar el artículo 19 de la Ley 78 de 1986, ya que en muchos casos algunos Gobernadores, cuando proceden a suspender a un Alcalde, tratan de desconocer su filiación política al momento de designar a un encargado, produciéndose inconformidad y protesta de los movimientos, grupos o partidos políticos a que pertenece el Alcalde suspendido. Nada más obvio que para interpretar el querer político se tome en cuenta un candidato de la lista o terna que presenten quienes inscribieron la candidatura del Alcalde titular ante la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Así mismo, los Alcaldes de distrito o de capital de departamento en la actualidad son juzgados o procesados por un Fiscal o Juez Penal de Circuito, lo cual parecería débil e inapropiado que así continuara dado el grado de jerarquía y categoría que ejerce este Alcalde y que por tanto amerita un fuero especial.

Por tales circunstancias, proponemos también que se modifique la competencia en materia penal para que los procesos investigativos en contra de algunos Alcaldes, como los de capital de departamento y de distrito, sean de conocimiento de los Tribunales Superiores de Justicia.

A vuestra consideración,

**Gustavo Dájer Chadid**  
Senador.

Santafé de Bogotá, D. C., noviembre 2 de 1993.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL - TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., 4 de noviembre de 1993.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 128/93, "por la cual se expiden normas sobre Alcaldes", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de ayer ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

**Pedro Pumarejo Vega.**

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPUBLICA

Santafé de Bogotá, D. C., 4 de noviembre de 1993.

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,  
**JORGE RAMON ELIAS NADER**

El Secretario General del honorable Senado de la República,

**Pedro Pumarejo Vega.**

# PONENCIAS

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 94 de 1993 Senado, "por medio de la cual se excluyen del impuesto sobre las ventas las boletas de entrada a los eventos deportivos".

Honorables Senadores:

Cumplimos con el honroso encargo de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 94 de 1993 Senado, "por medio de la cual se excluyen del impuesto sobre las ventas las boletas de entrada a los eventos deportivos", presentado por el honorable Senador Gabriel Melo Guevara y avalado por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Rudolf Hommes Rodríguez.

El espíritu que anima esta iniciativa no es otro que el de generar beneficios a todos los ciudadanos colombianos. El público tendrá acceso a los eventos deportivos a un precio más módico; la concurrencia será más asidua a estadios, coliseos y escenarios deportivos, factor fundamental para el apoyo del deporte profesional y aficionado; los clubes, ligas y federaciones podrán organizar sus campeonatos y competencias deportivas con base en un menor costo de las boletas de entrada.

No podemos desconocer que el deporte es un medio que ha brindado enormes satisfacciones al país a nivel internacional y donde se encuentran los mejores embajadores; encargados de llevar la buena imagen de Colombia a todos los rincones del mundo. Ahora bien, los eventos deportivos como factor de recreación popular envuelven en su esencia y objetivos la expresión de un servicio de singulares características, siempre encaminado a la satisfacción de las necesidades colectivas. Es el espectáculo público de mayor arraigo en el sentimiento popular.

La Constitución Política de 1991 reconoce en su artículo 52 del derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre. Le corresponde al Estado fomentar la actividad deportiva, tanto en los practicantes de las diferentes disciplinas, como de los aficionados y seguidores de los distintos equipos y figuras del deporte en nuestro país. Su administración la regularán las asambleas departamentales en concurrencia con el municipio (artículo 300, numeral 10, Constitución Nacional).

Así mismo nos basamos en la cláusula de atribución legislativa en materia impositiva, recogida en el artículo 150 numeral 12 de la Constitución Política, no sólo porque la expresión "establecer", por su carácter genérico implícitamente permite legislar para la modificación de los regímenes tributarios, sino porque, además, en materia de las atribuciones legislativas que especifica el citado artículo constitucional se refleja la concepción del Constituyente de 1991 en el sentido doctrinario que pregona, desde el punto de vista de la función natural del órgano legislador, que la potestad legislativa no se recorta o encoge por el hecho de la enumeración de funciones; consecuente con ello el Constituyente fue taxativo, restrictivo, en lo que se refiere a delegaciones al Gobierno para legislar, lo que refuerza la doctrina de la soberanía congresional en materia impositiva.

El Decreto 2845 de 1984 ("por el cual se dictan normas para el ordenamiento del deporte, la educación física y la recreación") y sus normas complementarias, establecen que el deporte es un derecho de la comu-

nidad, es elemento esencial del proceso educativo y de la promoción social de la población colombiana.

Si bien es cierto que desde mediados de la década de los ochenta se observa una saludable atención del Estado hacia los asuntos del deporte nacional expresada en la expedición de un conjunto de normas orientadas a organizar la vida deportiva, como el Decreto 2845 de 1984 y sus normas reglamentarias, no menos cierto es que existen dificultades que interfieren en el desarrollo deportivo nacional. Uno de los grandes problemas es el económico, tanto para el aficionado como para el organizador; con la exclusión del gravamen a las boletas de ingreso a los eventos deportivos se procura gran beneficio para las partes.

Se puede entender que el impuesto sobre las ventas aplicado a la boleta de entrada de las personas que asisten y respaldan los eventos deportivos, acabaría por desestimular las maltrechas economías de sus organizadores, quienes de tiempo atrás vienen propugnando por una normatividad que más allá de reglamentar el ejercicio del deporte, consagre un régimen de incentivos para quienes a través de esa actividad coadyuvan en la función constitucional del Estado, de brindar recreación, deporte y utilización sana del tiempo libre a toda la población colombiana.

Un análisis de las proyecciones en cuanto a recaudo estimado de los años 1992 y 1993 aplicando el 22% de inflación y el 8% y el 9.33% respectivamente como tarifa efectiva, tenemos:

### ESTIMACION RECAUDO POR IVA EN EL FUTBOL 1993

(Pesos corrientes)

Año	Número espectadores (1)	Ventas boletería (2)	Promedio por espectador (2)/(1)	Recaudo estimado
1992	5.198.439	5.977.386.713	1.150	
1993	5.198.439	7.292.411.790	1.403	680.625.100

NOTA: En 1992 no existía el IVA al fútbol, su estimación solamente es base de cálculo.

Tarifa general 14%, tarifa efectiva estimada para el sector servicios 8% según PAED IVA 1992. La tarifa efectiva estimada para 1993 es 9.33%.

Crecimiento valor de las ventas 22% (Inflación). Fuente: Dimayor, informe Económico y Estadístico 1992.

Cálculos: División de Estudios Fiscales. Información suministrada por: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - Centro de Estudios Fiscales.

Dicho cálculo permite determinar que es ínfima la cantidad recaudable de seguirse aplicando la tarifa IVA al deporte (comparada con el monto total de ingresos de la Nación presupuestado para 1994 en la Ley General del Presupuesto, que es aproximadamente 2.593.985.000.000), en tanto que el beneficio social, en términos de cumplimiento de los cometidos estatales resulta incalculable, además de contribuir con esta sana y muy poco costosa medida a un mayor crecimiento de nuestros valores nacionales.

Cabe una reflexión final de contenido procedimental: como quiera que el trámite legislativo en estricto sentido se inicia con la radicación formal de cada proyecto de ley a lo cual sigue el reparto a la Comisión competente y la obligada designación de ponente o ponentes, y siendo tales decisiones ajenas a la voluntad de quienes presentamos

este informe, no nos consideramos habilitados para cuestionar el trámite que autoridades congresionales le han dado al proyecto de que nos ocupamos, habida cuenta, además, del antecedente muy reciente por cierto, del proyecto de ley "por medio de la cual se dictan normas sobre democratización y fomento del libro colombiano" (P. L. 33/93) cuyo contenido sustancial es muy similar al P. L. 94/93 "por medio de la cual se excluyen del impuesto sobre las ventas las boletas de entrada a los eventos deportivos", en lo referido con exclusión de actividades concretas del régimen de aplicación del IVA.

En tal sentido invocamos las mismas justificaciones que sirvieron de fundamento al trámite y aprobación en esta misma Comisión Tercera del Senado del Proyecto de ley 33 de 1993, para que se sumen a la sustentación de la proposición con que termina esta ponencia.

Proposición. Por lo anteriormente expuesto y en desarrollo del artículo 150 de la Constitución Nacional, nos permitimos solicitar a la honorable Comisión proceda a darle primer debate al Proyecto de ley número 94 de 1993 Senado, "por medio de la cual se excluyen del impuesto sobre las ventas las boletas de entrada a los eventos deportivos".

Vuestra Comisión,

Aurelio Iragorri Hormaza, Ponente Coordinador. Juan Manuel López Cabrales, Ponente.

SENADO DE LA REPUBLICA  
COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santafé de Bogotá, D. C., 3 de noviembre de 1993.

En la fecha fue recibida en esta Secretaría, ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 94 de 1993 Senado, "por medio de la cual se excluyen del impuesto sobre las ventas las boletas de entrada a los eventos deportivos", sin pliego de modificaciones. Consta de seis (6) folios.

El Secretario General de la Comisión Tercera del Senado de la República -Asuntos Económicos-,  
Rubén Darío Henao Orozco.

## TEXTO DEFINITIVO

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Quedan excluidas del impuesto sobre las ventas, las boletas de entrada a los eventos deportivos que se celebren dentro del territorio nacional.

Artículo 2º Adiciónase al artículo 424 del Estatuto Tributario el siguiente párrafo:

"Artículo 424. Párrafo tercero. Las entradas a los eventos deportivos, están excluidas del impuesto sobre las ventas".

Artículo 3º La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Aurelio Iragorri Hormaza, Ponente Coordinador. Juan Manuel López Cabrales, Ponente.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

La Constitución Política de 1991 reconoció, por primera vez, tres modernos derechos, íntimamente relacionados entre sí: la recreación, la práctica del deporte y el aprovechamiento del tiempo libre, y le entrega al Estado la obligación de procurar su fomento y extensión social.

Se reconoció así que, en la sociedad de nuestro tiempo, el deporte y la recreación se convirtieron en actividades sociales de amplio arraigo y capacidad de movilización y convocatoria.



El deporte se convirtió en parte importante de la vida del hombre contemporáneo, como práctica, como espectáculo y como aglutinante social.

Le corresponde al Estado fomentar la actividad deportiva, tanto de los practicantes de las diferentes disciplinas, como de los aficionados y seguidores de los distintos equipos y figuras del deporte en nuestro país.

Y precisamente esto busca el proyecto de ley que presento a la consideración del Senado de la República. Se trata de eliminar del impuesto sobre las ventas las entradas a los eventos deportivos que se celebren dentro del territorio nacional.

Una medida de esta naturaleza traerá beneficios evidentes. Los clubes, ligas y federaciones podrán organizar sus campeonatos y demás competencias deportivas con base en un costo menor de las boletas de entrada. El público tendrá acceso a estos eventos de recreación y esparcimiento a un precio más módico, lo cual favorece en especial a las clases de menores ingresos, dada la regresividad del tributo que propongo eliminar.

Habrà, así, una concurrencia más asidua a los coliseos y estadios, para respaldar a los equipos de su predilección y a los seleccionados nacionales. Este apoyo es definitivo para consolidar nuestro deporte aficionado y profesional, que se encuentra en una etapa de despegue, cuyo impulso le permitirá posicionarse dentro de los de más alto rendimiento a nivel continental y mundial.

El impacto fiscal no afecta significativamente las finanzas del Estado. Por el contrario, se trata de una verdadera inversión social de amplias repercusiones. Con ella le haríamos un reconocimiento a la afición y a los deportistas colombianos, sin cuyo esfuerzo y abnegación no habría sido posible obtener los triunfos hasta ahora alcanzados.

Honorables Senadores,

**Gabriel Melo Guevara**  
Senador de la República.

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 94 DE 1993

"por medio de la cual se excluyen del impuesto sobre las ventas de boletas de entrada a los eventos deportivos".

El Congreso de Colombia,

#### DECRETA:

Artículo 1º Quedan excluidas del impuesto sobre las ventas, las boletas de entrada a los eventos deportivos que se celebren dentro del territorio nacional.

Artículo 2º Adiciónase al artículo 424 del Estatuto Tributario el siguiente parágrafo:

"Artículo 424. Parágrafo tercero. Las entradas a los eventos deportivos, están excluidas del impuesto sobre las ventas".

Artículo 3º La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Presentada a la consideración del Senado por:

**Gabriel Melo Guevara**  
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA GENERAL - TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., 21 de septiembre de 1993.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 94 de 1993, "por medio de la cual se excluyen del impuesto sobre las ventas las boletas de entrada a los eventos deportivos", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy en sesión plenaria. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

**Pedro Pumarejo Vega.**

#### PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Septiembre 21 de 1993.

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,  
**Jorge Ramón Elías Náder.**

El Secretario General del honorable Senado de la República,

**Pedro Pumarejo Vega.**

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 87 de 1993, "por la cual se crea la Cuota de Fomento Avícola y se dictan normas sobre su recaudo y administración.

La constitución de Fondos de Fomento en el sector agropecuario ha sido un instrumento eficaz para la capitalización de algunos renglones de la producción nacional, con los cuales el Estado ha sido tradicionalmente avaro en la provisión de recursos suficientes para sus diversas necesidades. Como es sabido, estos Fondos de Fomento se han caracterizado por el énfasis que han dedicado a la investigación tecnológica, especialmente dirigida a la productividad y la sanidad. Dentro de estos esquemas, nadie podrá negar que la fortaleza del cultivo del café en nuestro país, se debe en gran parte a quienes tuvieron el acierto visionario de crear el Fondo Nacional de Café, cuyo modelo se ha venido extendiendo a otros subsectores agropecuarios, como los cereales, el cacao, las frutas y hortalizas, la ganadería y ahora, a la avicultura nacional.

El proyecto de ley que nos ocupa "por la cual se crea la Cuota de Fomento Avícola, se establece un fondo y se dictan normas para su recaudo y administración", cumplió el trámite reglamentario en la Cámara de Representantes, donde fue debidamente aprobado en las dos instancias. El ponente en esa Corporación, honorable Representante Orlando Duque Satizábal, presentó un análisis muy completo sobre la industria avícola en Colombia, sus orígenes, sus necesidades y perspectivas. A esta excelente exposición de motivos nos remitimos, y en gracia a la brevedad, nos abstenemos de ahondar en los argumentos que justifican la creación de la Cuota de Fomento del subsector avícola. Sólo queremos agregar que se trata de una actividad dedicada a ofrecer alimentos proteínicos de primera necesidad para la dieta de los colombianos, la cual adolece precisamente de bajos niveles de proteínas. La aplicación de los recursos provenientes de esta cuota de fomento, se endereza a mejorar la productividad, elevar el estado sanitario, tecnificar los sistemas de administración y comercialización del huevo y la carne de pollo, todo lo cual redundará en beneficio para los consumidores finales, por cuanto genera economías de costos.

La cuota de fomento avícola que fue aprobada en el segundo debate de la Cámara de Representantes equivale al uno por ciento (1%) del valor comercial de cada ave nacida en incubadora.

Un análisis más detenido del valor de esta cuota, nos ha llevado a la conveniencia de establecer un criterio diferencial en la tasación de aquella según se trate del pollito de engorde y la pollita de postura. La razón de esta segregación se basa en que, mientras se producen anualmente 308 millones de pollitos, la cantidad de pollitas que salen de las incubadoras alcanza a 25 millones. Por lo tanto, la contribución parafiscal debe ser

inversamente proporcional a la participación de los pollitos de engorde y las pollitas de postura en la producción avícola total. En consecuencia, se ha desagregado la tasa parafiscal de modo que corresponda a la producción de pollitas una tasa del cinco por ciento (5%) sobre el valor comercial de cada unidad, mientras para la producción de pollitos se fija una tasa del uno por ciento (1%) en los mismos términos. En esta forma se tiende a equilibrar los respectivos aportes que los productores de pollitos y pollitas deben hacer al Fondo de Fomento Avícola. También se ha tenido en cuenta en la búsqueda de esta proporcionalidad la diferencia entre el precio de un pollito a octubre de 1993, que es de \$ 330, frente al precio de una pollita, que es de \$ 550. Estos distintos precios también fundamentan la fijación de una tasa más alta para el precio de las pollitas para postura, el cual excede al precio del pollito para engorde.

Estos factores tienden a aproximar el estimado del recaudo por la tasa aplicada a las pollitas, o sean \$ 687.5 millones, al producto de la tasa aplicada a los pollitos, calculado en \$ 1.016.4 millones, para un total de \$ 1.703.9 millones.

#### La incidencia de la tasa en el precio al productor del huevo, el kilo de carne de pollo.

A octubre de 1993, el precio del huevo al productor es de \$ 44. La tasa del 5% aplicada a la pollita para postura significa un aumento de nueve centavos y medio por huevo, o sea que el precio al productor del huevo quedará en cuarenta y cuatro pesos con nueve centavos y medio.

Con respecto al kilo de carne de pollo, a octubre del presente año registra un precio al productor de \$ 1.364. El aumento por la contribución parafiscal es de un peso con setenta y ocho centavos, o sea que quedaría el precio al productor en \$ 1.365.78.

Las cifras anteriores demuestran que la incidencia de la tasa parafiscal sobre el precio del huevo y del kilo de carne de pollo para el productor es realmente insignificante. En cambio, la incidencia de los recursos recaudados por el Fondo de Fomento Avícola sobre el desarrollo y la productividad del sector avícola es altamente significativa para el productor y el consumidor de estos alimentos insustituibles en la dieta de los colombianos.

Por las razones anteriores solicito a la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Senado someter a aprobación la siguiente proposición:

Dese primer debate al Proyecto de ley número 87 de 1993, "por la cual se crea la Cuota de Fomento Avícola y se dictan normas sobre su recaudo y administración".

Senador de la República.  
**José Raimundo Sojo Zambrano**

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

Artículo 1º No se modifica:

La avicultura es un subsector componente del sector agropecuario del país y está constituido por las actividades dedicadas a la producción de aves, huevos de aves y carnes de aves.

Artículo 2º Sustituido. Quedará así:

Para los fines de la presente ley se entiende como empresa incubadora la que se dedica a la obtención de pollitos o pollitas de un día de nacidos a partir de huevos fertilizados producidos en el país o importados, con el propósito de la venta a terceros o para su propia explotación.

Artículo 3º Se modifica. Quedará así:

De la cuota de Fomento Avícola. A partir de la vigencia de la presente ley, créase la Cuota de Fomento Avícola, la que estará constituida por el equivalente al uno por ciento (1%) del valor comercial de cada ave de un día de nacida en incubadora destinada a la

producción de carne, y por el equivalente al cinco por ciento (5%) del valor comercial de cada ave de un día de nacida en incubadora destinada a la producción de huevos.

Artículo 4º Se modifica. Quedará así:

**Del recurso parafiscal.** La cuota de Fomento Avícola creada por esta ley es una contribución parafiscal sometida en su funcionamiento a los principios y normas que regulan la materia.

Artículo 5º Se modifica. Quedará así:

**Del Fondo Nacional Avícola.** Con el producto de la cuota de fomento a que se refieren los artículos anteriores, se conformará una cuenta especial que se denominará Fondo Nacional Avícola, cuyo producido se destinará al cumplimiento de los objetivos señalados por esta ley.

Artículo 6º No se modifica.

**De los objetivos del Fondo Nacional Avícola.** Los recursos del Fondo Nacional Avícola se aplicarán exclusivamente al financiamiento de programas de investigación y transferencia tecnológicas; asistencia técnica, sanidad animal, capacitación y estudios económicos, acopio y difusión de información, prestación de servicios a la actividad avícola, acopio y comercialización de materias primas y productos, promoción de consumos y exportaciones y estabilización de precios de manera que se obtengan beneficios para los productores, los consumidores, el subsector avícola y la economía en general.

Artículo 7º Se modifica. Quedará así:

**Liquidación y pago.** El pago de la Cuota de Fomento Avícola es una obligación a cargo de las empresas incubadoras establecidas en el país y se liquidará sobre el valor comercial de cada ave nacida en sus plantas destinada a la producción de huevo y de carne. La entidad administradora del Fondo fijará el precio comercial promedio de cada ave por periodos trimestrales.

Artículo 8º Se modifica. Quedará así:

**Del recaudo.** Las empresas incubadoras actuarán como recaudadoras de la Cuota de Fomento Avícola.

Parágrafo. Los recaudadores de la Cuota de Fomento Avícola mantendrán provisionalmente los recursos respectivos en cuentas especiales y estarán obligados a transferirlos y entregarlos directamente a la entidad administradora durante los primeros diez días del mes siguiente al del recaudo.

Artículo 9º Se modifica. Quedará así:

**De la Administración.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, con-

tratará con la Federación Nacional de Avicultores de Colombia, Fenavi, la administración de los recursos del Fondo Nacional Avícola. A falta de esta Federación el Gobierno Nacional podrá contratar la administración del Fondo con otra asociación suficientemente representativa del gremio avicultor.

En el contrato administrativo se estipulará lo relativo al establecimiento de programas y proyectos, las facultades y funciones de la entidad administradora y las prohibiciones a la misma, el plazo del contrato y demás requisitos y condiciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos legales, así como la contraprestación a favor de la entidad respectiva por concepto de la administración del Fondo, contraprestación cuyo valor será igual al diez por ciento (10%) del monto de lo percibido.

Artículo 10. No se modifica.

**De la percepción, la inversión y el gasto.** La percepción, la inversión y el gasto de los recursos del Fondo Nacional Avícola se harán directamente por la entidad administradora mediante procedimientos especiales.

Artículo 11. Se modifica. Quedará así:

**Del plan de inversiones y gastos.** La entidad administradora de los recursos del Fondo Nacional Avícola elaborará oportunamente el plan de inversiones y gastos, por programas y proyectos, para cada año, el cual sólo podrá ejecutarse una vez haya sido aprobado por la Junta Directiva del mismo Fondo.

Parágrafo. Los recursos del Fondo Nacional Avícola se aplicarán teniendo en cuenta su origen, esto es, en proporción a los recaudos realizados en cada una de las actividades de la avicultura sobre las cuales se causa la contribución parafiscal.

Artículo 12. Se modifica. Quedará así:

**Del Órgano de Dirección del Fondo Nacional Avícola.** Como órgano de dirección del Fondo Nacional Avícola, actuará una Junta Directiva que estará compuesta por el Ministro de Agricultura o su delegado, el Gerente del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, o su delegado y tres representantes de la Federación Nacional de Avicultores de Colombia, Fenavi, elegidos para tal fin por su Junta Directiva, quienes deberán representar a los incubadores, a los productores de huevos y carne de pollo, respectivamente.

Artículo 13. Se modifica. Quedará así:

**De la vigilancia administrativa.** La entidad administradora presentará para su aprobación al Ministerio de Agricultura, en los primeros dos (2) meses de cada año, los progra-

mas proyectados para la respectiva anualidad. Si vencidos los primeros treinta días a partir de su presentación el Ministerio de Agricultura no se ha pronunciado, se entenderá cumplida la aprobación de aquellos programas.

Artículo 14. Se modifica. Quedará así:

**Del control fiscal.** La Federación Nacional de Avicultores de Colombia, en su carácter de entidad administradora del Fondo Nacional Avícola, rendirá las cuentas correspondientes por recaudo e inversión de los recursos a la Contraloría General de la Nación.

Parágrafo. Corresponde a la Contraloría General de la República el control fiscal sobre el Fondo Nacional Avícola. Para el ejercicio de este control, la Contraloría adoptará sistemas adecuados que no interfieran la autonomía de la entidad administradora, ni dificulten la ejecución de los programas y proyectos que se adelanten.

Artículo 15. Se modifica. Quedará así:

**De los activos del Fondo.** Los activos que se adquieran con los recursos del Fondo deberán incorporarse a una cuenta especial del mismo y en cada operación se establecerá claramente que el activo adquirido hace parte del patrimonio del Fondo Nacional Avícola.

Artículo 16. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

José Raimundo Sojo Zambrano.

## CONTENIDO

GACETA número 392 - jueves 11 de noviembre de 1993.

### SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
Proyecto de ley número 122 de 1993, por medio de la cual se crea el Consejo Nacional de Política Petrolera como órgano asesor del Gobierno Nacional en el diseño de la política petrolera ...	1
Proyecto de ley número 123 de 1992, por la cual se declaran de utilidad pública e interés social los páramos andinos de Colombia ...	4
Proyecto de ley número 128 de 1993, por la cual se expiden normas sobre alcaldes ...	5
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 94 de 1993. Senado, por medio de la cual se excluyen del impuesto sobre las ventas las boletas de entrada a los eventos deportivos.	6
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 87 de 1993, por la cual se crea la Cuota de Fomento Avícola y se dictan normas sobre su recaudo y administración ...	7