



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO III - N° 256

Santafé de Bogotá, D. C., lunes 19 de diciembre de 1994

EDICION DE 16 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

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

*al Proyecto de ley número 19 de 1994 Senado, por medio de la cual se aprueba el "Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos, suscrito en Bruselas el 18 de diciembre de 1971, y su Protocolo Modificatorio"*

Honorables Senadores de la Comisión II del Senado:

Rindo ponencia al Proyecto de ley número 19 de 1994 Senado, por medio de la cual se aprueba el "Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos, suscrito en Bruselas el 18 de diciembre de 1971, y su Protocolo Modificatorio" del 19 de noviembre de 1976, el cual constituye un importante instrumento internacional para resarcir los daños de contaminación por hidrocarburos a los individuos que no están en capacidad para obtener indemnización plena y adecuada bajo los términos del "Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos de 1969".

#### Antecedentes:

La Organización Marítima Internacional, OMI, es el organismo especializado de las Naciones Unidas que se entiende única y exclusivamente de los asuntos marítimos y brinda un sistema de colaboración entre los gobiernos en materia de reglamentaciones prácticas gubernamentales, relativas a cuestiones técnicas de toda índole concernientes a la navegación comercial internacional y de la cual Colombia es miembro por virtud de la Ley 6ª de 1974, enmendada por la Ley 45 de 1984, e igualmente es parte de varios convenios de dicha organización que han servido para armonizar la legislación nacional con la internacional mediante la elaboración de medidas, estándares y reglamentos.

El Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización por Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos 1971, fue elaborado como complementario del Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las aguas del Mar por Hidrocarburos 1969 "CLC 69", aprobado este último con su Protocolo/76 el cual amplía el límite de

indemnización, por Colombia mediante la Ley 55 de 1989. Los dos Convenios han sido enmendados mediante Protocolos en 1967 y 1984.

Sólo los Estados que hayan ratificado, aceptado o aprobado el "CLC" o que se hayan adherido con posterioridad al mismo, pueden ratificar, aceptar o aprobar el presente Convenio o adherirse al mismo.

#### Análisis

##### I. Indemnización y compensación

El principal objetivo del Convenio del Fondo es el de proporcionar compensación adicional con respecto a daños de contaminación por hidrocarburos, incluyendo medidas preventivas tomadas para prevenir o minimizar tales daños causados en territorio de un Estado parte del Convenio. Entonces podemos decir que el Fondo otorga indemnización a todo individuo víctima de contaminación por hidrocarburos en los casos que dicho individuo no esté en capacidad de obtener indemnización plena y adecuada bajo los términos del "CLC 69/76".

Los pagos de indemnización y resarcimiento, así como los gastos administrativos del Fondo, están financiados, respecto de cada Estado Contratante, por contribuciones impuestas a cualquier persona que durante un año civil haya recibido petróleo crudo y fuel oil pesado ("hidrocarburos sujetos a contribución") en cantidades que en total excedan de 150.000 toneladas.

El Fondo paga indemnización por gastos incurridos en operaciones de limpieza en el mar o en la playa. En lo que respecta a operaciones en el mar, los costos pueden relacionarse con el despliegue de los buques, los salarios de tripulaciones, el uso de barreras y el empleo de dispersantes. Con respecto a operaciones de limpieza en tierra, las operaciones pueden resultar en costos principales de personal, equipo, absorbentes, etc.

##### Contribuciones

Las contribuciones al Fondo serán pagadas en el ámbito de cada Estado Contratante, por toda persona que durante el año calendario que concierne a la contribución haya recibido en total cantidades superiores a 150.000 toneladas de hidrocarburos sujetos a contribución.

Las ventajas para Colombia de ser miembro del Fondo pueden ser resumidas como sigue: Si el incidente de contaminación involucrando a un buque tanque

cargado ocurre, una cantidad total de \$60 millones de DEG están disponibles para compensar a las víctimas mediante el aumento de la indemnización prevista en el "CLC 69/76" hasta un límite combinado ("CLC 69/76" más el Convenio del Fondo), es decir, cubriría los gastos efectuados por el Gobierno u otras autoridades que hayan incurrido en costos de limpieza o costos para prevenir o minimizar el daño por contaminación, y los individuos privados que hayan sufrido daños, por ejemplo pescadores cuyos botes y redes han sido contaminadas o que sufran pérdida de ingresos como resultado de la contaminación, u hoteleros en un balneario cuyo ingreso haya quedado reducido. Lo anterior es independiente de la bandera del buque petrolero, la propiedad del petróleo o el lugar en que ocurra el incidente, siempre que el daño haya ocurrido dentro del territorio, incluyendo el mar territorial, de un Estado Miembro.

Las cantidades de hidrocarburos contribuyentes recibidas por los países en América Latina y en la región del Caribe, excepto Brasil, son comparativamente pequeñas. Por consiguiente Estados como Colombia se benefician de las ventajas de ser miembros del Fondo a muy bajos costos.

Consideramos que es de vital importancia para la seguridad de una indemnización apropiada, que Colombia debe hacer parte del Convenio del Fondo, pues tiene una cobertura mucho más amplia que los acuerdos privados y además es una norma de carácter internacional que goza de especial protección de los Estados Partes y organismos internacionales como la OMI.

Además de lo anterior tenemos que ver la necesidad que tiene un Estado como el nuestro, con una posición geográfica muy favorable dentro del contexto mundial de las naciones, con una zona económica exclusiva de 928 mil kilómetros cuadrados aproximadamente, de estar en medio de las principales rutas y fuentes de producción de hidrocarburos, y de ser un país productor y exportador de estos recursos, y que esta posición privilegiada va acrecentando la importancia de nuestro Estado en las rutas marítimas y consecuentemente la probabilidad de enfrentarnos a un incremento en los riesgos por contaminación, de contar dentro de nuestra estructura legislativa y jurisdiccional con mecanismos e instrumentos necesarios e idóneos, teniendo en cuenta que van a estar dirigidos a solucionar conflictos en

los cuales están interesados tanto el Estado Colombiano como particulares con características especiales, como es la de ser comerciantes en un ramo muy especializado (las actividades marítimas), que por su propio dinamismo necesariamente tienen que resolver con celeridad todos aquellos incidentes que se presenten en el giro de sus actividades.

Además los riesgos que implica para posibles contingencias por derrames de hidrocarburos en el mar; los costos que esto representaría serían recuperables a través del Fondo sin erogación alguna para el Estado Colombiano.

Por las anteriores consideraciones, pongo a disposición de los honorables Senadores, la siguiente proposición:

Dése primer debate al proyecto de ley por medio del cual se aprueba el "Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos". Suscrito en Bruselas el 18 de diciembre de 1971 y su Protocolo Modificatorio el 19 de noviembre de 1976.

Atentamente,

*Gustavo Galvis Hernández,*  
Senador Ponente.

Santafé de Bogotá, diciembre 13 de 1994.

\* \* \*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 142/94 Senado, "por medio de la cual se reglamenta una incompatibilidad".

Santafé de Bogotá, diciembre de 1994

Señor Presidente

Demás Miembros

Comisión Primera

Senado de la República

E. S. D.

Apreciados Senadores:

Cumplo ante esta Comisión con el honroso encargo de rendir ponencia para primer debate reglamentario al Proyecto de ley número 142/94 Senado, "por medio de la cual se reglamenta una incompatibilidad".

El proyecto pretende desarrollar la Constitución Nacional en lo referente al principio de la Hacienda Pública conocido como el de las Contribuciones Parafiscales, y más concretamente a las incompatibilidades que deben existir para los encargados de administrar, disponer y decidir sobre los fondos conformados con las precitadas contribuciones.

La parafiscalidad nace en Francia hacia los años cuarenta, cuando los hacendistas se percatan de la presencia de un nuevo ingreso público, obligatorio, que no ingresaba al presupuesto sino en favor de alguna entidad pública o semipública en beneficio de sus aliados. Reaudo que tenía una destinación específica.

En este sentido se había pronunciado el profesor Jean Rivero: "El Recurso o tasa parafiscal es una de las variadas ventajas de orden jurídico que el Estado pone a disposición de los particulares del concepto general de ayuda de la administración a las actividades privadas de interés público".

Fue voluntad del constituyente del 91 elevar a canon constitucional el concepto de la parafiscalidad, plasmándolo en sus artículos 150, numeral 12 y 338, para lo cual se tuvo en cuenta la exposición que realizó el doctor Alfonso Palacio Rudas en la Asamblea Nacional Constituyente: "Constituiría un positivo avance en nuestra legislación hacendista introducir el concepto de la parafiscalidad. Ciertamente aunque de tiempo atrás se han establecido en Colombia cuotas o tasas parafiscales, nunca se incorporó el vocablo al articulado de los Estatutos que la rigen ni a las exposiciones y ponencias que impulsan el proceso legislativo (ejemplos claros son la retención cafetera, las cuotas para los seguros sociales, la cuota de fomento arrocerero, etc.)".

Por vía jurisdiccional se han proferido varios fallos, en los que sobresale un comentario del doctor Ciro Angarita Barón, en la sentencia C040 de 1992, en la que se expresó:

"De las anteriores exposiciones quedan varias cosas claras. En primer lugar que el término 'contribu-

ción parafiscal', hace relación a un gravamen especial, distinto a los impuestos y tasas. En segundo lugar, que dicho gravamen es fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo o colectividad, cuyos intereses y necesidades se satisfacen con los recursos recaudados. En tercer lugar, que se puede imponer a favor de entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de interés general. En cuarto lugar, que los recursos parafiscales no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional. Y por último que los recursos recaudados pueden ser verificados y administrados, tanto por entes públicos como por personas de derecho privado".

El recurso parafiscal es un concepto de Hacienda Pública que significa la presencia de unos ingresos, pagados por un sector de la comunidad, que conforman un Fondo destinado por mandato legal a la satisfacción de las necesidades de sus aportantes. No ingresan al Presupuesto Nacional y pueden ser administrados por entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de interés general.

La administración de las contribuciones parafiscales se realiza por intermedio de las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad, y que suscriban el contrato de administración con el Gobierno, dentro del marco de la ley que las creó.

La Ley 101 de diciembre de 1993 regula lo relativo a las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras, estableciendo como control el que el Gobierno vigilará que quienes paguen o recaudan cumplan con sus obligaciones, guardando silencio sobre las incompatibilidades.

La administración de recursos públicos parafiscales por parte de personas jurídicas de derecho privado, sustrae esos recursos de la competencia del Derecho Administrativo, donde sus actores sólo pueden hacer lo que les está permitido, donde se encuentran claramente determinadas las incompatibilidades por la Constitución o la ley para los servidores públicos.

Las anteriores consideraciones determinan la necesidad de una reglamentación legal de las incompatibilidades de las personas naturales que administren o dispongan de los recursos parafiscales.

La ley en discusión presenta el siguiente texto:

Artículo 1º. Los miembros de los comités, juntas directivas o similares, que administren, dispongan o decidan sobre la destinación o inversión de los recursos parafiscales de cualquier índole, no podrán ser miembros de los órganos directivos de las entidades que reciban, como inversión en acciones o como préstamo o similares, tales recursos.

Artículo 2º. Las instituciones o entidades contempladas en el artículo anterior, tampoco podrán contratar, ni directa ni indirectamente, con empresas o entidades de las cuales sea accionista, miembro de junta directiva, funcionario asesor o consultor, miembro de los comités o de las juntas directivas que administran recursos parafiscales.

Parágrafo. A la sociedad a la cual se le adjudique el contrato, tampoco podrá contratar con quien se encuentre dentro de los términos de la presente ley.

Artículo 3º. Las sociedades de economía mixta, donde el Estado sea dueño de más del 50% del capital, no podrán celebrar contratos de servicios, obras civiles o de cualquier otra modalidad, con sociedades de las cuales hagan parte como accionistas, administradores o directivos, los miembros de los comités, juntas directivas o similares, que administren, dispongan o decidan la destinación de recursos parafiscales.

Artículo 4º. No podrán ser miembros de los comités, juntas directivas o similares, quienes en el último año estén cobijados por alguno de los impedimentos de la presente ley.

Artículo 5º. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Podemos, entonces, examinar las modificaciones particularmente así:

Considerando que una forma de violar las incompatibilidades es la de recurrir a terceros, que en la

mayoría de los casos son personas con vínculos consanguíneos o de afinidad, se extiende la figura jurídica al grupo de personas señaladas en el inciso segundo.

En el artículo segundo se tiene la previsión del artículo primero en lo referente a la extensión a igual número de personas, pero con una mayor cobertura: como quiera que se hace extensiva a las personas jurídicas donde tengan participación económica en el capital social o en la dirección o administración de la empresa.

El inciso tercero hace más general la incompatibilidad para contratar con la persona jurídica o natural que sea beneficiaria de un contrato que se ejecute con recursos parafiscales.

El artículo tercero introduce la incompatibilidad para contratar con las entidades encargadas de la fiducia o del encargo fiduciario perfeccionado con dineros parafiscales.

El artículo quinto consagra la dependencia laboral directa: como la de empleador a empleado, la del jefe con su subordinado, o en relación con sus empresas.

El artículo séptimo busca darle transparencia a las decisiones de venta de activos de los fondos parafiscales.

El artículo octavo quiere imprimirle un carácter de moralidad a la representación de las personas que administran o dirigen entidades cuyo objeto social primordial constituye competencia para una de las empresas de carácter nacional con un patrimonio parafiscal.

El artículo noveno consagra la derogatoria de las leyes contrarias, al texto en cuestión, esto por cuanto existen normas anteriores a la Constitución de 1991 que reglamentan algunas contribuciones parafiscales, donde las incompatibilidades son menores a las de la presente ley.

Por las anteriores consideraciones, me permito proponer a los honorables Senadores: Dése primer debate al Proyecto de ley número 142/94, "por medio de la cual se reglamenta una incompatibilidad", con el texto que se anexa como pliego de modificaciones.

Atentamente,

*Luis Guillermo Giraldo Hurtado,*  
Senador.

#### Pliego de modificaciones

al Proyecto de ley número 142/94 (Senado) "por medio de la cual se reglamenta una incompatibilidad".

El artículo 1º del proyecto quedará así: "Los miembros de los Comités, Juntas Directivas o similares, que administren, dispongan o decidan sobre la destinación o inversión de los recursos parafiscales de cualquier índole, no podrán ser miembros de los órganos directivos de las entidades que reciban, como inversión en acciones o como préstamos, aportes o similares, tales recursos.

Estarán igualmente inhabilitados quienes tengan vínculos por matrimonio, unión permanente o de parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil".

El artículo 2º del proyecto quedará así: "Las instituciones que administren, manejen o inviertan fondos parafiscales no podrán celebrar contratos con los miembros de sus comités, sus juntas directivas o similares, o con los que estén vinculados por su matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil.

La anterior incompatibilidad se extiende a las personas jurídicas y a los entes capaces de obligarse contractualmente, donde tenga participación económica o administrativa un miembro o persona vinculada en el parentesco descrito anteriormente.

Subsiste la incompatibilidad para contratar con quien sea adjudicatario de un contrato de una entidad, que administre, maneje o invierta fondos parafiscales".

El artículo 3º del proyecto quedará así: "En los eventos de la Fiducia y de los encargos fiduciarios que celebren los organismos que administren, manejen o inviertan recursos parafiscales, las incompatibilidades subsistirán como si dicha fiducia o dicho encargo fiduciario fuere realizado por la entidad dueña o administradora o ejecutora de los recursos parafiscales".

Artículo 4º. No podrán ser miembros de los comités, juntas directivas o similares, quienes en el último año estén cobijados por alguno de los impedimentos de la presente ley.

El artículo 5º del proyecto quedará así: "Los miembros de los Comités Nacionales o Departamentales o Juntas Directivas o similares, que administren, manejen o inviertan recursos parafiscales no podrán tener vínculos laborales entre sí, o con empresas de las que sean accionistas o directores, o que laboren en una misma empresa con distintos grados de jerarquía".

El artículo 6º del proyecto quedará así: "Las sociedades de economía mixta, donde el Estado sea dueño de más del cincuenta por ciento (50%) del capital, no podrán celebrar contratos de servicio, obras civiles o de cualquier otra modalidad, con sociedades de las cuales hagan parte como accionistas, administradores o directivos, los miembros de los comités, juntas directivas o similares que administren, dispongan o decidan la destinación de recursos parafiscales".

El artículo 7º del proyecto quedará así: "En la negociación de activos de una entidad que administre, maneje o invierta dineros parafiscales, no podrán actuar como adquirentes, quienes autorizaron la negociación, o quienes tenían la capacidad de autorizarla, por un período no menor de cinco años.

La incompatibilidad anterior se extiende a quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil".

El artículo 8º del proyecto quedará así: "No podrán ser miembros de los comités, juntas directivas o similares, o directivos de las entidades que administren, manejen o inviertan dineros parafiscales, los propietarios o directores de empresas cuyo objeto social constituya competencia en el mercado nacional o extranjero de una empresa que conforma el patrimonio parafiscal general del sector productivo respectivo".

El artículo 9º del proyecto quedará así: "La presente ley rige a partir de su promulgación" y deroga la ley o disposiciones que le sean contrarias.

Luis Guillermo Giraldo Hurtado,  
Senador.

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley 162 de 1993, "por la cual se adiciona el parágrafo tercero al artículo 14 de la Ley 48 de 1993".

Honorables Senadores de la Comisión II del Senado:

Rindo ponencia al Proyecto de ley 162 de 1993, "por la cual se adiciona el parágrafo tercero al artículo 14 de la Ley 48 de 1993".

La Ley 48 de 1993 establece la reglamentación jurídica para el reclutamiento y la movilización de los colombianos que deben prestar el servicio militar, al tenor del artículo 216 de la Constitución Política de Colombia que en su texto dice:

"La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las fuerzas militares y la Policía Nacional.

Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.

La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la presentación del mismo".

El texto de la Ley 48 de 1993 fue particularmente, ampliamente debatida y estudiada por la Comisión II del Senado, con la presencia en varias oportunidades del Ministerio de la Defensa y del Director de Reclutamiento de las Fuerzas Armadas. Los estímulos y prerrogativas para quienes presten el servicio militar, fueron intensamente discutidos, evaluadas y analizadas, con realismo, objetividad y pragmatismo.

En el marco de la discusión, se debatió en ese entonces, con particular atención, la propuesta que trae el Proyecto de ley 162 y que en su esencia propone excluir de la prestación del servicio militar a todos aquellos bachilleres que ingresen a la universidad.

Concluimos en ese entonces, que esa propuesta era a todas luces antidemocrática por generar una odiosa inequidad y desequilibrio, por razones económicas, sociales o de rendimiento académico entre los jóvenes bachilleres del país, pues hoy es una realidad que a la universidad privada sólo pueden ingresar en su mayoría, estudiantes pertenecientes a las familias más pudientes, y a la universidad pública los que hayan obtenido mayores puntajes en el ICFES que provienen, en su mayoría de colegios de educación media privados.

Así las cosas, y para resumir, al servicio militar irían solamente los bachilleres voluntarios, los bachilleres de escasos recursos y los de bajo rendimiento académico, por culpa en muchos casos, de la baja calidad de la educación, especialmente en los colegios de provincia.

El reciente fallo de la Corte Constitucional, que no acepta la objeción de conciencia para la prestación del servicio militar, según los magistrados, "la obligación de ir a las filas militares es el desarrollo del postulado según el cual, los intereses colectivos, prevalecen sobre los particulares", tesis aplicable también, creo yo, a las conclusiones de la presente ponencia, para que no se viole, además, el principio de igualdad entre los jóvenes de Colombia, en lo que a la prestación de su servicio militar se refiere.

Otra cosa, es el establecimiento de una norma o ley por medio de la cual, se pudiera desmontar gradualmente el servicio militar de los jóvenes bachilleres, si las circunstancias de orden público del país lo llegasen a permitir, y se incrementase paulatinamente el servicio militar profesional, a cambio desde luego, del establecimiento y reglamentación, de un "servicio social ecológico" para nuestros jóvenes, que le retribuían al país un servicio, en áreas como la educación, salud, civismo, o la defensa de nuestro patrimonio ecológico y ambiental, principalmente.

Por las anteriores consideraciones, pongo a disposición de los honorables Senadores, la siguiente proposición: Archívese el Proyecto de ley número 162 de 1993, "por la cual se adiciona el parágrafo tercero al artículo 14 de la Ley 48 de 1993".

Atentamente,

Gustavo Galvis Hernández,  
Senador Ponente.

Santafé de Bogotá, diciembre 13 de 1994.

\* \* \*

### INFORME PARA PRIMER DEBATE

Al proyecto de ley número 100/94 Cámara y 149/94 Senado, por la cual se modifican y expiden algunas disposiciones sobre la Policía Nacional y del Estatuto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para desarrollar la Carrera Policial denominada "Nivel Ejecutivo", modificar normas sobre estructura orgánica, funciones específicas, disciplina y ética, y evaluación y clasificación.

Honorables Senadores:

Nos corresponde el honor de someter a su ilustrada consideración el presente informe sobre el Proyecto de ley número 100/94, Cámara y 149/94, Senado, "por la cual se modifican y expiden algunas disposiciones sobre la Policía Nacional y del Estatuto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para desarrollar la Carrera Policial denominada "Nivel Ejecutivo", modificar normas sobre estructura orgánica, funciones específicas, disciplina y ética, y evaluación y clasificación".

El artículo 218 de la Constitución de 1991 define la Policía Nacional como: "un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz".

En el artículo 8º, referido a la fuerza pública se determina la distinción de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, a la cual se le atribuye una alta finalidad, en el sentido de mantener la paz pública,

desde el punto de vista de la sociedad civil y no del Estado. Paz pública que se logra con la defensa y el respeto de la vida, honra y bienes de los ciudadanos, para la cual la Norma Superior impone a la ley la necesidad de su desarrollo.

"La ley organizará el cuerpo de policía" (artículo 218 Constitución Nacional). La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario (artículo 218 Constitución Nacional). La ley determinará los sistemas de promoción profesional, cultural y social de los miembros de la fuerza pública (artículo 222 Constitución Nacional).

Quiso, pues, el Constituyente que, por disposición de la ley, se desarrollara régimen y organización acordes con el espíritu de la Nueva Carta, donde se destacan los fundamentos de la democracia y la defensa de los derechos humanos.

Anexo al "proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia", el Gobierno, que promovió la reforma, había expresado:

"Bajo las particulares circunstancias de la vida colombiana, la Policía Nacional afronta en forma permanente, situaciones y perturbaciones de orden público. Los riesgos asumidos por los miembros de la Policía Nacional en su confrontación permanente con las diferentes formas de violencia suponen que los miembros de dicha Institución sean regularmente protegidos y regulados por un régimen especial en cuanto a su carrera, sus derechos, deberes y responsabilidades. No puede concebirse el permiso, la licencia, la renuncia de un miembro de la Policía en los términos de cualquier otro funcionario de la administración pública, sus deberes son más severos por tratarse de una organización armada, pero precisamente en razón de la naturaleza propia de su tarea, deben ser regidos por una reglamentación especial". (subrayas de los ponentes).

El Congreso, en acatamiento a las disposiciones constitucionales y, por iniciativa del Gobierno, dictó la Ley 62 de 1993, "por la cual se expiden normas sobre Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República", para poner la institución policial en el tiempo del país que se reflejó en la Nueva Carta.

El artículo 35 de la Ley 62/93, revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias *pro tempore* (artículos 150, 10 de la Constitución Nacional), para modificar las normas de carrera del personal en determinadas materias y, en ejercicio de esas facultades, el Presidente dictó el Decreto 041 (enero 10) de 1994, pero sobre él cayó una sentencia de inexecutable de la Corte Constitucional (C-417/94), que se basó en que el Gobierno Nacional extralimitó las facultades excepcionales concedidas en la Ley 62 de 1993.

Se requiere una nueva ley, entre las principales razones, por las que expresa el Ministro de Defensa Nacional, doctor Fernando Botero Zea, en la exposición de motivos del proyecto *sub examine*:

"...al perder piso jurídico esta nueva carrera que ha sido considerada como el eje de la reforma de la Policía Nacional, quiere el Gobierno Nacional rescatar por medio de la expedición de la ley que se propone, el progreso y profesionalismo que proyecta la institución hacia horizontes ambiciosos de un servicio más calificado y eficaz, amén de ser el proyecto de una participación de los diversos sectores de la sociedad".

El estudio comparativo de las reformas propuestas permitirá ilustrar a la honorable Comisión y al Senado de la República, de las razones para sustentar nuestra proposición final:

(Proyecto)	Ley 62 de 1993
Artículo 1º	...
El artículo 6º de la Ley 62 de 1993, quedará así:	Artículo 6º. Personal Policial
Personal Policial. La Policía Nacional está integrada por oficiales, personal del nivel ejecuti-	La Policía está integrada por oficiales, suboficiales, agentes, alumnos y por quienes presten el

vo, suboficiales, agentes, alumnos y quienes presten el servicio militar obligatorio en la institución, así como por los servidores públicos no uniformados, pertenecientes a ella, unos y otros sujetos a normas propias de carrera y disciplina en la forma que en todo tiempo establezca la ley.

servicio militar obligatorio en la institución; así como por los servidores públicos no uniformados pertenecientes a ella, unos y otros sujetos a normas propias de carrera y disciplina en la forma que en todo tiempo establezca la ley.

Se crea el nivel ejecutivo, para permitir la profesionalización de la carrera.

(Proyecto)	Ley 62 de 1993
Artículo 2º El artículo 18 de la ley 62 de 1993 quedará así:	Artículo 18. Estructura
Estructura. La Policía Nacional tendrá la siguiente organización:	La Policía Nacional tendrá la siguiente organización.
-Dirección General	-Dirección General
-Subdirección General	-Subdirección General
<b>-Inspección General</b>	
-Subdirecciones especializadas por áreas de servicio, así:	-Subdirecciones especializadas por áreas de servicio, así:
-Subdirección de Recursos Humanos	-Subdirección de Recursos Humanos
-Subdirección Operativa	-Subdirección Operativa
-Subdirección de Policía Urbana	-Subdirección de Policía Urbana
-Subdirección de Carabineros o Policía Rural	-Subdirección de Carabineros o Policía Rural
-Subdirección de Policía Judicial e Investigación	-Subdirección de Policía Judicial e Investigación
-Subdirección de Servicios Especializados	-Subdirección de Servicios Especializados
-Subdirección de Participación Comunitaria	-Subdirección de Participación Comunitaria
-Subdirección Administrativa y Financiera	-Subdirección Administrativa y Financiera
-Subdirección Docente	-Subdirección Docente

Se revive la Inspección General, como una garantía anticorrupción, que funciona (y lo ha hecho con reconocida eficacia), en el control interno, para que armónicamente con el Comisionado Nacional para la policía garanticen la prestación del servicio y los fines que se pretenden con la reestructuración, con funciones que no son contrapuestas, sino por el contrario, complementarias.

(Proyecto)	Numeral 2 del artículo 3 del Dec. 352 de 1993
Artículo 3º.	
El numeral 2 del artículo 3 del Decreto 352 de 1994 quedará así:	
2. "Atender directamente o a través de terceros, la prestación de los servicios en las áreas de seguridad Social y Bienestar para el personal de la Policía Nacional, en servicio activo, con asignación de retiro o pensión y sus familiares", de conformidad con los estatutos de carrera.	2. Atender directamente o a través de terceros, la prestación de los servicios en las áreas de seguridad social y bienestar para el personal de la Policía Nacional;

Se ha explicado que el personal de la Policía incluye a quienes están en servicio activo, con asignación de retiro o pensión y sus familiares como es obvio, para que sean atendidos por el Instituto de Seguridad y Bienestar creado por la Ley 62/93.

El artículo 5º reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para desarrollar en la Policía la carrera profesional del nivel ejecutivo y modificar los Decretos 2584/93 y 354/94.

Con estas razones se ha motivado lo dispuesto en el proyecto y es importante que figuren en la historia de la ley.

Al artículo 5º, numerales 1, 2 y 3:

"La honorable Corte Constitucional, mediante sentencia del 22 de septiembre del año en curso, declaró inexecutable la parte pertinente del Decreto-ley 041 del 10 de enero de 1994, específicamente en todo aquello relacionado con el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, por extralimitación de la facultad legal conferida por el Congreso de la República".

"Teniendo en cuenta que la propia Constitución en los casos en que la inconstitucionalidad se genera en esas condiciones, permite revivir las normas mediante el procedimiento legal establecido para tal fin, el Gobierno Nacional quiere nuevamente darle piso jurídico al Nivel Ejecutivo, por medio de la expedición de la ley que se propone para continuar con la profesionalización

y especialización de esa carrera policial, garantizando así una verdadera proyección profesional del personal el cual redundará en un mejor servicio de Policía a la comunidad".

"Los reglamentos de disciplina y ética para la Policía Nacional y de evaluación y clasificación están llamados a corregirse en aquellos aspectos en donde la práctica ha demostrado que deben modificarse para satisfacer los objetivos perseguidos, además de hacerlos concordantes con las disposiciones que crean el nuevo nivel".

Término de las facultades, modificación:

El término de duración de las facultades se propone ampliarlo a 90 días, pues la sola lectura del índice de decretos reglamentarios sucesivos entre el 2 de noviembre de 1993 y el 20 de mayo de 1994, indica que se requiere mayor reflexión y más participación en el análisis de las experiencias vividas y la eficacia de las normas dictadas.

En efecto entre esta fechas se han dictado los siguientes decretos:

- 1- Decreto 2203 de 1993 (noviembre 2)
- 2- Decreto 2584 de 1993 (diciembre 22)
- 3- Decreto 41 de 1944 (enero 10)
- 4- Decreto 262 de 1994 (enero 31)
- 5- Decreto 352 de 1994 (febrero 11)
- 6- Decreto 353 de 1994 (febrero 11)
- 7- Decreto 354 de 1994 (febrero 11)
- 8- Decreto 356 de 1994 (febrero 11)
- 9- Decreto 357 de 1994 (febrero 11)
- 10- Decreto 2453 de 1993 (diciembre 7)
- 11- Decreto 1029 de 1994 (mayo 20)

Por eso se propone que en vez de 45 días pedidos, el término de las facultades sea de 90 días.

#### REFORMAS PROPUESTAS A LA COMISION

Teniendo en cuenta las anotaciones, nos permitimos proponer frente a los siguientes artículos:

##### Artículo 4º., Supresión

Artículo 4º. Se propone la supresión de este artículo, porque, aunque se presume que los muebles recuperados servirán a la policía en la lucha contra el crimen y se sabe que, en la práctica, se presentan acumulamientos de cosas inútiles en los almacenes de depósito, y que una norma de este tipo armonizada con disposiciones sobre comiso pudiera considerarse, no debe serlo dentro de este proyecto, pues la materia de que trata no corresponde a la que integralmente desarrolla el título y porque variaría el artículo 158 de la Carta que dice: "Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones a modificaciones que no se relacionen con ello".

##### Artículo 5º., Adición

Al artículo 5º debe adicionársele los numerales 4º y 5º, que dicen:

4. Modificar el Decreto 041 de 1994, "por el cual se modifican las normas de carrera del personal de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones", en los siguientes aspectos:

- a) Suspensión;
- b) Retiro.

5. Modificar el Decreto 262 de 1994, "Por el cual se modifican las normas de carrera del personal de agentes de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones", en los siguientes aspectos:

- a) Suspensión;
- b) Retiro

Esta adición se hace:

"Con el objeto de que la Dirección General cuente con las herramientas para corregir en un momento dado aquellas situaciones de especial significación que atentan contra la comunidad y contra su propia imagen, se piden facultades para modificar los estatutos de carrera del personal de oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional en los siguientes aspectos:

Suspensión. Actualmente los miembros uniformados de la Policía Nacional incursos en conductas punibles, de conocimiento de la Justicia Ordinaria o de la Justicia Penal Militar, reciben el mismo tratamiento

administrativo, lo cual se considera inequitativo frente a sus propias responsabilidades. Por tanto mediante la expedición de la ley que se propone se piden facultades para establecer un procedimiento diferencial justo, que permita especialmente proteger a aquellas personas que se vean obligadas a delinquir cuando las circunstancias del servicio se lo exijan.

Retiro. Con el fin de mejorar cada día más el servicio de policía y de contrarrestar, de una manera eficaz, los inminentes brotes de corrupción que se están presentando, se propone la modificación de los citados estatutos, en lo relativo a las causales de retiro, para que se puedan tomar determinaciones inmediatas y drásticas que corrijan comportamientos nocivos para la sociedad y la imagen institucional".

##### Artículo 6º., Reforma

Artículo 6º. Trae la creación de una Comisión Especial y se propone esta reforma:

(Proyecto)	Artículo propuesto
Artículo 6º.	Artículo 6º.
Comisión especial. Las mesas directivas de ambas cámaras designarán una comisión especial integrada así: cinco (5) senadores y cinco (5) representantes, incluidos los ponentes, con el fin de asesorar y colaborar con el gobierno en el desarrollo de las facultades otorgadas en la presente ley.	Comisión especial. Las mesas directivas de ambas cámaras designarán una comisión especial integrada así: cinco (5) senadores y cinco (5) representantes, con el fin de asesorar y colaborar con el gobierno en el desarrollo de las facultades otorgadas en la presente ley.

Eliminar la obligación de incluir los ponentes en la Comisión Especial se debe al orden práctico: La Comisión Segunda de la honorable Cámara designó 4 ponentes y la Presidencia de nuestra Comisión nos ha hecho el honor, también, a 4 miembros. Así quedaría por proveer sólo un miembro por las directivas de cada Cámara. Es de elemental cortesía que se deje en libertad a las Mesas para que se hagan las designaciones y así se cumpla con lo escrito por el entonces Gerente del Proyecto de Reestructuración y Modernización, General Rosso José Serrano Cadena, hoy Director General de la Policía Nacional:

"... propongo a todo el país una acción conjunta e incondicional para sacar adelante el propósito de todos los policías y los colombianos, de convivir en paz, de la mano de una institución resuelta a empezar una nueva era".

En resumen, la propuesta consiste en:

- Artículo 1º.- Igual al proyecto
- Artículo 2º.- Igual al proyecto
- Artículo 3º.- Igual al proyecto
- Artículo 4º.- Suprimido
- Artículo 5º.- Adicionado (\*)
- Artículo 6º.- Reformado (\*\*)
- Título.- Adicionado (\*\*\*)

(\*) Al artículo 5º, se le adicionan los numerales 4 y 5 que dicen:

4. Modificar el Decreto 041 de 1994. "por el cual se modifican las normas de carrera del personal de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones", en los siguientes aspectos:

- a) Suspensión;
- b) Retiro.

5. Modificar el Decreto 262 de 1994, "por el cual se modifican las normas de carrera del personal de agentes de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones", en los siguientes aspectos:

- a) Suspensión;
- b) Retiro

En este mismo artículo se propone además, modificar el párrafo 1º, en el sentido de ampliar el término de las facultades de 45 días a 90 días.

(\*\*) Al artículo 6º, se le suprime la frase "incluidos los ponentes".

##### (\*\*\*) Título: Adición:

En virtud de las modificaciones propuestas y considerando que "el título de las leyes deberá corresponder a su contenido" (artículo 169 de la Constitución Nacional), el original del proyecto debe adicionarse con: "... y las normas de la carrera profesional de oficiales, suboficiales y agentes".

Por las consideraciones anteriores, con el debido merecimiento proponemos:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 100/94, Cámara y 149/94, Senado, "por el cual se modifican y expiden algunas disposiciones sobre la Policía Nacional y del Estatuto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para desarrollar la Carrera Policial denominada 'Nivel Ejecutivo', modificar normas sobre estructura orgánica, funciones específicas, disciplina y ética y evaluación y clasificación".

Senadores ponentes:

*Armando Holguín S., Luis Eladio Pérez B., Jorge Cristo Sahiun, Luis Emilio Sierra.*

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

al proyecto de ley número 100/94, Cámara y 149/94, Senado, por la cual se modifican y expiden algunas disposiciones sobre la Policía Nacional y del Estatuto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para desarrollar la Carrera Policial denominada "Nivel Ejecutivo", modificar normas sobre estructura orgánica, funciones específicas, disciplina y ética, y evaluación y clasificación de las normas de la carrera profesional de oficiales, suboficiales y agentes".

El Congreso de la República de Colombia, En uso de sus facultades legales,

#### DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 6º de la Ley 62 de 1993, quedará así:

*Personal Policial.* La Policía Nacional está integrada por oficiales, personal del Nivel Ejecutivo, suboficiales, agentes, alumnos y por quienes presten el servicio militar obligatorio en la institución, así como por los servidores públicos no uniformados, pertenecientes a ella, unos y otros sujetos a normas propias de carrera y disciplina en la forma que en todo tiempo establezca la ley.

Artículo 2º. El artículo 18 de la Ley 62 de 1993, quedará así:

*Estructura.* La Policía Nacional tendrá la siguiente organización:

- Dirección General
- Subdirección General
- Inspección General
- Subdirecciones especializadas por áreas de servicio, así:
- Subdirección de Recursos Humanos
- Subdirección Operativa
- Subdirección de Policía Urbana
- Subdirección de Carabineros o Policía Rural
- Subdirección de Policía Judicial e Investigación
- Subdirección de Servicios Especializados
- Subdirección de Participación Comunitaria
- Subdirección Administrativa y Financiera
- Subdirección Docente

Artículo 3º. El numeral 2º del artículo 3º del Decreto 352 de 1994, quedará así:

2. "Atender directamente o a través de terceros, la prestación de los servicios en las áreas de Seguridad Social y Bienestar para el personal de la Policía Nacional, en servicio activo, con asignación de retiro o pensión y sus familiares", de conformidad con los estatutos de carrera.

Artículo 4º. *Facultades extraordinarias.* De conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, hasta el término de noventa (90) días, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para los siguientes efectos:

1. Desarrollar en la Policía Nacional la carrera profesional del "Nivel Ejecutivo", a que se refiere el artículo 1º de la presente ley, a la cual podrán vincularse suboficiales, agentes, personal no uniformado y de incorporación directa. Esta nueva carrera comprenderá los siguientes aspectos:

- a) Disposiciones Preliminares;
- b) Jerarquía, clasificación y escalafón;
- c) Administración de personal:
  - Selección e ingreso
  - Formación
  - Grados, ascensos y proyección de la carrera
  - Asignaciones salariales, primas y prestaciones sociales
  - Sistema de evaluación
  - Destinaciones, traslados, comisiones, licencias y encargos
  - Suspensión, retiro, separación, reincorporación
  - Reservas
  - Disposiciones varias
  - Normas de transición.

2. Modificar el Decreto 2584 de 1993, "Reglamento de Disciplina Ética para la Policía Nacional", en los siguientes aspectos:

- a) Ambito de aplicación;
- b) Atribuciones disciplinarias;
- c) Autoridades con atribuciones disciplinarias;
- d) Procedimiento.

3. Modificar el Decreto 354 de 1994, "Reglamento de Evaluación y Clasificación para el personal de la Policía Nacional", en los siguientes aspectos:

- a) Destinatarios;
- b) Evaluación;
- c) Clasificación y reclamos.

4. Modificar el Decreto 041 de 1994, "por el cual se modifican las normas de carrera de personal de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones", en los siguientes aspectos:

- a) Suspensión;
- b) Retiro.

5. Modificar el Decreto 262 de 1994, "por el cual se modifican las normas de carrera del personal de agentes de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones", en los siguientes aspectos:

- a) Suspensión;
- b) Retiro.

Artículo 5º. *Comisión Especial.* Las Mesas Directivas de ambas Cámaras designarán una Comisión Especial integrada así: cinco (5) Senadores y cinco (5) Representantes, con el fin de asesorar y colaborar con el Gobierno en el desarrollo de las facultades otorgadas en la presente ley.

Artículo 6º. *Vigencia.* La presente ley entrará a regir a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dada en Santafé de Bogotá, D. C., a los...

*Armando Holguín Sarria, Luis Eladio Pérez Bonilla, Jorge Cristo Sahiun, Luis Emilio Sierra Grajales.*

\* \* \*

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al proyecto de ley número 36 de 1994-Senado, por medio de la cual se aprueba el "Protocolo Interpretativo del artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1980".

Honorables Senadores:

Cumplo con el honroso encargo de rendir Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de ley número 36 de 1994 (Senado), "por medio de la cual se aprueba el Protocolo Interpretativo del artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1980", presentado a consideración del Congreso Colombiano por los Ministros de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior.

Del análisis del mencionado proyecto he llegado a la conclusión de que el Protocolo Interpretativo del artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1980 contiene disposiciones importantes, convenientes y necesarias no sólo para el manejo futuro de las relaciones de integración entre los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, Aladi, sino de éstos con terceros países, en acuerdos que no estén previstos en el Tratado de Montevideo de 1980.

Considero importante, para el logro de una mayor ilustración, hacer una síntesis histórica del proceso de

integración latinoamericana principalmente en el marco de la Aladi, con el fin de determinar el significado y alcances de la cláusula de nación más favorecida prevista en el mencionado artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1980.

La integración económica, concebida como instrumento importante para el desarrollo, busca inicialmente la eliminación y reducción de gravámenes arancelarios entre los países participantes, con el fin de favorecer el intercambio de mercancías. Al lado de este paso básico o como complemento de él, los países pueden convenir otros compromisos económicos y comerciales de mayor envergadura, tal como en su momento lo hicieron, a partir de 1952, los países de la llamada Comunidad Europea.

Los positivos resultados de dicha comunidad motivaron la iniciación de distintos procesos de integración en diversas regiones del mundo. Uno de los movimientos más importantes, en ese sentido, en América Latina, condujo a la suscripción del Tratado de Montevideo de 1960, que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Alalc. Colombia se adhirió a dicho Tratado, mediante la Ley 88 de 1961.

Lo trascendente de la Alalc fue que propició el establecimiento de vínculos comerciales concretos entre los once países que la integraban, pues, con anterioridad, sus relaciones se caracterizaban, en gran parte, por declaraciones de amistad y de buena vecindad. No obstante el gran significado de la asociación en cuanto a la gestión de vínculos comerciales, el espíritu proteccionista imperante en la época, el nivel de desarrollo de los países participantes y los mecanismos de instrumentación de aquélla demostraron inadecuación del esquema y graves desequilibrios.

Los países más desarrollados del área, como Argentina, Brasil y México, lograron las mayores ventajas del proceso; los países menores, como Bolivia, Ecuador, Paraguay y al final Uruguay recibían algunas concesiones por su condición de tales, si bien algunas de aquellas no podían ser efectivamente usufructuadas. Finalmente los países de desarrollo intermedio, como Colombia, Chile, Perú y Venezuela, no recibieron un trato especial como para acceder a condiciones de participación más equitativa. Obviamente, una negociación en esas circunstancias no podía tener un futuro promisorio.

Lo anterior condujo al replanteamiento del referido esquema de integración. Con ese objeto, los países suscribieron el Tratado de Montevideo de 1980, que reemplazó a su homónimo de 1960. En consecuencia, la Alalc fue sustituida por la Aladi; suscribieron un nuevo tratado los mismos países que participaban en el de 1960, es decir, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. El nuevo modelo propende por una integración más práctica, una participación más equitativa de los países y por la apertura de nuevos canales de relación entre los países miembros entre sí y de éstos con los terceros países y áreas económicas.

El Tratado de Montevideo de 1980, consagra como principios rectores el pluralismo, la convergencia, la flexibilidad, los tratamientos diferenciales, según el grado de desarrollo de los países y la multiplicidad para posibilitar diferentes formas de concertación. También establece, para el cumplimiento de sus funciones básicas, los siguientes mecanismos:

1º La Preferencia Arancelaria Regional, PAR, que tiende al establecimiento de ventajas arancelarias en beneficio del conjunto de los once (11) países miembros:

2º Los acuerdos de alcance regional que implican la participación de todos los países miembros y pueden versar sobre las mismas materias contenidas en los acuerdos de alcance parcial, y

3º Finalmente los acuerdos de alcance parcial que son aquéllos en que no participan la totalidad de los países miembros y pueden ser de comercio, complementación económica, agropecuarios, de promoción del comercio y de otras modalidades, como la cooperación científica y tecnológica, la promoción del turismo, la preservación del medio ambiente, entre otras materias. Estos acuerdos se han convertido hasta

ahora en el mecanismo más utilizado y más dinámico del proceso, principalmente en lo que se refiere a la liberación del comercio; sus estipulaciones generan derechos y obligaciones únicamente para los países que participen en ellos, aunque deben estar abiertos a la adhesión, previa negociación, de los demás países miembros.

El mercado regional latinoamericano ha cobrado importancia fundamental durante el presente decenio en razón al crecimiento de su población, de sus actividades económicas, de los lazos de integración facilitados con los nuevos principios y mecanismos de la Aladi y del comercio que aquéllas generan.

La población de los países de la Aladi aumentó de 306 millones en 1980 y 398 millones de habitantes en 1993, siendo Brasil, México y Argentina los de mayor población e interés comercial para Colombia, junto con sus socios del Grupo Andino.

El producto interno bruto a precios constantes, pasó de US\$702 mil millones a US\$843 mil millones de 1980 a 1993, con un crecimiento real del 20% durante los 13 años, pese a lo cual registra una disminución, si se mide en relación con la población (PIB por habitante), pues pasó de US\$2.293 a US\$2.121 para los mismos años.

El comercio global de los países de la zona (exportaciones + importaciones) creció en los años comparados un 105%, al pasar de US\$126 mil millones en 1980 a US\$260 mil millones en 1993. Más acelerado ha sido el crecimiento del comercio al interior de la Aladi, con una variación de 119% (US\$21 mil millones en 1980 a US\$46 mil millones en 1993), lográndose aumentar la participación del comercio intrarregional con respecto al comercio global de la misma, desde un 14% hasta un 18%.

Los indicadores de comercio de la región durante los últimos dos años, demuestran signos de recuperación. El valor de las exportaciones globales creció un 6%, llegando a US\$122 mil millones. El aumento de las ventas externas obedeció al incremento de los volúmenes exportados, que compensó suficientemente el deterioro de los precios internacionales de la mayoría de los productos básicos de exportación de la región. Por su lado el ritmo de crecimiento de las importaciones globales, del 18%, mostró una tendencia a la desaceleración y el valor se situó en US\$135 mil millones.

Las exportaciones intrarregionales continuaron su expansión por octavo año consecutivo, con un incremento del 21% en 1993, llegando a US\$23 mil millones, que compensó el escaso crecimiento de las exportaciones al resto del mundo y elevó la participación del valor de las ventas a la región dentro de las globales en la mayoría de países. En Colombia dicha participación se incrementó del 21.4% al 25.5%.

El comercio intrarregional se encuentra favorecido en buena parte por los mecanismos de liberación diseñados en el Tratado de Montevideo. Obviamente, este Tratado, como cualquier convenio similar, busca favorecer prioritariamente a los países miembros, por encima de terceros países. Correlativamente, en defensa de ese presupuesto, un país miembro no puede ofrecer a terceros países ventajas superiores a las que conceda o haya concedido a los demás países miembros, salvo que el mismo tratado lo permita. Eso es algo elemental, de pura justicia. Sin embargo, como puede suceder que un país miembro, por cualquier circunstancia, otorgue a un tercer país mayores ventajas que las convenidas con los demás países socios, queda obligado a extender en forma automática, dichas mayores ventajas en beneficio de tales socios. Esta disciplina se logra mediante la aplicación de la cláusula de trato igual, conocida más comúnmente como la cláusula de la **Nación más Favorecida**.

En la mayoría de los tratados sobre la materia, la cláusula implica que cualquier ventaja, favor, privilegio, inmunidad que un país miembro de un tratado aplique a productos originarios de o destinados a otro país miembro o no miembro, serán aplicados inmediatamente e incondicionalmente a los productos de los restantes países miembros. En términos muy parecidos, el artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1980 establece

la extensión automática e incondicional, en favor de los demás países miembros de la Aladi, de las preferencias, privilegios, favores que un país miembro conceda a productos originarios o destinados a otro país miembro o no miembro, cuando la concesión se efectúe por fuera de los mecanismos previstos en el referido Tratado de Montevideo o del Acuerdo de Cartagena.

El Tratado de Montevideo de 1980 prevé diferentes modalidades de acuerdos entre los países miembros, conjuntamente o por parte de ellos, al igual que entre éstos con terceros países o áreas de integración, determinando en cada caso si hay lugar o no a la extensión de las ventajas. Sin embargo, deja por fuera otras posibilidades de relación, casos en los cuales el país o los países miembros involucrados deben aplicar rigurosamente la extensión automática e incondicional de las concesiones, conforme lo establece el citado artículo 44.

Según la exposición de motivos del proyecto de ley en estudio, el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, Nafta, entre Canadá, los Estados Unidos y México, no aparece dentro de las modalidades de concertación previstas en el Tratado de Montevideo y por tal razón México, como país miembro de la Aladi, se vería obligado a extender, en beneficio de los demás países de la asociación, las ventajas que ha ofrecido a Canadá y los Estados Unidos en el marco del mencionado Acuerdo de Libre Comercio. El problema de fondo radica en que México, de conformidad con el Tratado de Montevideo de 1980, puede celebrar acuerdos de alcance parcial con otros países latinoamericanos o en desarrollo, pero desafortunadamente ni Canadá ni los Estados Unidos, a pesar de estar ubicados en el Continente Americano, reúnen dichos requisitos.

EL hecho genera una situación desproporcionada y frustrante, si se considera que posiblemente México juzgó conveniente para sus legítimos intereses la suscripción del Nafta, dada su proximidad y sus vínculos naturales con aquéllos países. Así mismo, esa circunstancia hizo patente que igual cosa le podría ocurrir a otro país miembro que estimare necesario convenir un acuerdo similar al mencionado.

Lo anterior condujo a los países miembros a analizar fórmulas para permitir ese tipo de acuerdos, aunque preservando el vínculo integracionista dentro de la Aladi. Como resultado de dichas consideraciones se adoptó, finalmente, el "Protocolo Interpretativo del artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980".

El Protocolo Interpretativo conserva el mandato de aplicar la cláusula de *Nación más Favorecida* prevista en el artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1980. Sin embargo, permite que se suspenda su aplicación, a solicitud de un país miembro que otorgue preferencias por fuera de los mecanismos previstos en el mismo Tratado o en el Acuerdo de Cartagena, como ocurre con el Nafta.

El Protocolo establece que la referida suspensión está condicionada al otorgamiento de la respectiva compensación en favor de los países miembros que se consideren lesionados. Los aspectos más sobresalientes del procedimiento para definir la suspensión y la compensación son los siguientes:

1º El país que suscriba un acuerdo al margen de la Aladi puede solicitar la suspensión temporal del artículo 44.

2º Al solicitar la suspensión, dicho país está obligado a negociar bilateralmente con cada uno de los países miembros que se sientan afectados, con el fin de brindarles compensación.

3º Si ningún país solicita negociación, se concede la suspensión por un período de cinco años prorrogables hasta por otros cinco años.

4º Si algún país solicita negociación, la suspensión será concedida en forma condicional por el Comité de Representantes, por un plazo de cinco años.

5º Si las negociaciones resultan satisfactorias para las partes, el país que solicitó la compensación dará su voto positivo para el otorgamiento de la suspensión definitiva.

6º Si el resultado de las negociaciones es considerado insuficiente por el país afectado, el Comité de

Representantes designará a los integrantes de un grupo especial, en consulta con los países interesados. Si el grupo determina que la compensación ofrecida es suficiente, el país que solicitó la negociación debe dar su voto positivo para la suspensión definitiva.

7º Si el grupo especial considera que la compensación ofrecida, durante la negociación no es suficiente, determinará el monto de la compensación. Si el país que solicitó la suspensión está de acuerdo con el monto establecido, el otro país deberá su voto positivo en favor de la suspensión definitiva.

8º En caso de que el país que solicitó la suspensión no estuviera de acuerdo con el monto establecido por el grupo especial, el otro país quedará en libertad para votar negativamente y aplicar retaliaciones.

9º El Comité de Representantes concederá la suspensión definitiva con el voto afirmativo de los dos tercios de los países miembros respecto de los cuales rija el Protocolo Modificadorio.

En síntesis, uno de los aspectos que define el Protocolo Interpretativo es que el país miembro que se considere suficientemente compensado debe otorgar, en reciprocidad, su voto afirmativo para la suspensión de la aplicación del artículo 44, en favor de otro país miembro que haya solicitado dicha suspensión y que haya ofrecido, a cambio, el otorgamiento de la debida compensación.

El Protocolo Interpretativo del artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1980, tal como está concebido y redactado, se convierte en una fórmula prudente y equilibrada para regular tendencias e intereses justos de los países miembros frente a la necesidad o la conveniencia que tengan de ampliar el radio de sus relaciones económicas y comerciales. La facultad que éste brinda a un país miembro para convenir preferencias por fuera de lo previsto en el Tratado de Montevideo abre posibilidades de establecer acuerdos comerciales más profundos con países desarrollados, sin liberarse de su vínculo asociativo o de sus compromisos con los demás países miembros, esta facultad está condicionada a una disciplina y a unas reglas que deben cumplirse.

Por las razones anteriores expuestas me permito solicitar a los honorables Senadores:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 36 de 1994 (Senado) por medio de la cual se aprueba "el Protocolo Interpretativo del artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1980".

*Luis Emilio Sierra Grajales.*

Senador de la República,

\* \* \*

#### **PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE**

*al proyecto de ley número 39 de 1994-Senado por la cual se crea el Registro Nacional de Protección Familiar y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Senadores:

Al ser aprobado en primer debate el proyecto de ley de la referencia, el señor Presidente de la Comisión Séptima del Congreso de la República nos encomendó la tarea de elaborar el informe de ponencia para segundo debate a esta importante iniciativa legislativa, que fue acogida por los miembros de la Comisión Séptima después de varias sesiones de debate, porque no obstante tratarse de un proyecto de mucha sensibilidad social, requirió de un cuidadoso análisis toda vez que había que dejar a salvo varios derechos fundamentales que se involucran en estas disposiciones, especialmente los consagrados en el Capítulo II de la Constitución Política.

Se persigue con este tratamiento, que quienes tienen la obligación legal y natural de la asistencia alimentaria como ejes centrales de la familia y evadan ese deber para con sus descendientes, deben recibir sanciones no sólo penales sino patrimoniales y sociales, porque su conducta afecta a la sociedad entera. Quien se decide a formar una familia, debe tener la suficiente madurez y el suficiente discernimiento para entender que ese hecho genera unas obligaciones que no pueden eludirse, porque colocan en situación de grave peligro físico y moral a los componentes de esa célula básica de la sociedad que él ha prometido proteger.

La honorable Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 13 de abril de 1973 en su Sala de Casación, al referirse al tema que nos ocupa dijo: "Con el pago de alimentos legales, es decir, con el suministro de medios necesarios o congruos de subsistencia de uno de los familiares indicados (artículo 40, Ley 75 de 1968), no se cumple una mera obligación patrimonial, como la del que paga el valor de una letra de cambio que ha aceptado, sino que se cumple una obligación de asistencia familiar, esto es, un deber social que tiene su fuente en el hecho de que la constitución de la familia a la cual pertenecen el alimentante y el alimentario. Por eso, no es exclusivamente el alimentario quien sufre las consecuencias del incumplimiento de esa obligación asistencial, sino que es también la sociedad de la cual forman parte ese alimentario, la que se lesiona con esa conducta irregular del alimentante incumplido".

De acuerdo con los diferentes estudios que tuvimos que adelantar previos a la presentación de este informe, pudimos establecer que en nuestro país entre el 22 y el 28% de nuestros hogares, están en cabeza de mujeres completamente solas y desprotegidas, que lucha por sacar adelante sus hijos por cuanto sus cónyuges, las han abandonado para trasladarse a otro lugar o, simplemente, para establecer una nueva relación.

Con estas disposiciones se pretende frenar un poco la falta de responsabilidad de los jefes de hogar, que deciden de un momento a otro abandonar a su familia y establecerse en otro lugar, para continuar con esa cadena interminable de familias desprotegidas. Estas razones no deben ser indiferentes al poder legislativo que está en la obligación de adoptar medidas para sancionar el incumplimiento de algunos de esos fundamentales deberes sociales pero, por sobretodo, lo que se pretende fundamentalmente es establecer una serie de normas que generen una nueva cultura que redundará en una mayor protección a la familia colombiana; vale decir que este proyecto, una vez que sea Ley de la República, no sólo será un instrumento de carácter coercitivo sino básicamente de carácter eminentemente preventivo, porque enseñará a la población de una manera casi que pedagógica, acerca del cumplimiento de sus obligaciones familiares.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, quien trabajó intensamente con nosotros en el estudio de esta iniciativa legislativa, entre sus muchísimos aportes que pudimos recoger con el fin de darle viabilidad, creemos que se hace necesario destacar el hecho de que su Directora afirmara que el "objetivo fundamental del mismo, consiste en proporcionar a la comunidad un nuevo mecanismo que permita controlar el cumplimiento de las obligaciones alimentarias establecidas en la ley, a través de la exigencia del paz y salvo de cumplimiento de obligaciones familiares para la posesión en un cargo, ya sea en el sector público o privado. Para ello, el proyecto de ley establece un registro en el cual se incluirá el nombre de los cónyuges o los compañeros permanentes que no cumplan a cabalidad sus obligaciones familiares, el cual deberá ser confeccionado por el ICBF".

Pero, además, debemos destacar que entre sus importantes comentarios, también hizo objeciones al articulado inicial, obviamente acompañadas con las sugerencias para corregirlo que, a nuestro juicio, consideramos atenderlas favorablemente y producto de estas y otras observaciones es el texto que finalmente acogió la Comisión en forma unánime, porque consideró que es necesario hacer aportes decisivos dentro de su tarea legislativa, tendientes a lograr el bienestar de la comunidad, en lugar de correr el riesgo de establecer mecanismos que impidan el cumplimiento del proyecto.

#### Trámite del proyecto en primer debate

Al estudiar detenidamente el proyecto presentado por el honorable Senador Luis Guillermo Giraldo Hurtado, vimos que podía presentar algunos inconvenientes de carácter constitucional y, por eso, nos permitimos presentar a la Comisión un Pliego de Modificaciones que reposa en el expediente y que al ser objeto de algunas observaciones por parte de los honorables Senadores, motivó a la Presidencia de la Comisión, con buen juicio, a integrar una subcomisión integrada por

nosotros los ponentes, con el apoyo de la Dirección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, la Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y la Familia y por la Consejería Política de Asuntos Sociales, con quienes discutimos varias horas y presentamos a consideración de la Comisión, el siguiente texto para sustituir la redacción del pliego de modificaciones, así:

#### Proposiciones sustitutivas

Artículo 1º *Creación*. Créase por medio de la presente ley, el Registro Nacional de Protección Familiar.

Artículo 2º *Definición*. Se entiende por Registro Nacional de Protección Familiar la lista en la cual se incluirán los nombres con sus respectivos documentos de identidad, de quienes sin justa causa se sustraigan de la prestación de los alimentos debidos por la ley para con sus hijos menores, en los términos del artículo 133 del Decreto 2737 de 1989.

Artículo 3º *Responsabilidad del registro*. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, implementará y mantendrá actualizado el Registro a que se refiere el artículo 1º de esta ley.

Artículo 4º *Configuración del registro*. Los Jueces de la República de todo el Territorio Nacional, conforme a su competencia, informarán al ICBF en los términos del artículo 2º de esta ley, la identidad de quienes aparezcan en calidad de demandados en el auto admisorio de la demanda de alimentos correspondientes, o como ejecutados cuando se libre mandamiento de pago en dichos procesos.

Los fiscales locales que conozcan de procesos en curso, por el presunto delito de inasistencia alimentaria, remitirán al ICBF los nombres, con su respectiva identificación, de aquellas personas contra quienes exista medida de aseguramiento o resolución acusatoria.

Artículo 5º Los oficios provenientes de los despachos judiciales de que trata el artículo 4º de esta ley, serán radicados en forma cronológica según su fecha de recibo en la oficina correspondiente del ICBF. Los datos allí transcritos, serán incluidos en el Registro en forma inmediata.

Artículo 6º *Efectos del registro*. Al tomar posesión de un cargo como servidor público en todas las entidades del Estado, o para laborar al servicio de cualquier persona o entidad de carácter privado, será indispensable presentar la constancia de no tener obligaciones pendientes de carácter alimentario al momento de su expedición.

Dicha constancia deberá ser expedida a solicitud del interesado, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su solicitud.

Parágrafo. La Constancia de que trata este artículo, no será exigible a quienes vayan a ejecutar un trabajo ocasional, accidental o transitorio.

Artículo 7º El nominador, en el caso de los servidores públicos, o el empleador, en el caso de los trabajadores particulares, que incumplan las obligaciones señaladas en los artículos anteriores, incurrirán en causal de mala conducta en el primer caso, o en multa entre dos (2) y veinte (20) salarios mínimos mensuales, para el segundo caso, impuesta por el ICBF mediante reglamentación que para el efecto se expida. Así mismo, incurrirá en causal de mala conducta el funcionario del ICBF que no expida en tiempo, sin ninguna justificación, la Constancia de que trata el artículo 6º de esta ley.

Parágrafo. Las multas de que trata este artículo se destinarán al fomento y desarrollo de los programas a cargo del ICBF.

Artículo 8º El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dispondrá de un término de tres (3) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para poner en funcionamiento del Registro Nacional de Protección Familiar.

Artículo 9º El Gobierno queda facultado para abrir los créditos y hacer los traslados y apropiaciones presupuestales a que haya lugar, para garantizar la efectividad de esta ley.

Artículo 10. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga o modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.

Puestos en discusión de la Comisión, fueron aprobados en forma unánime todos los anteriores artículos a excepción del sexto que fue objeto de una nueva redacción. Así mismo, la Comisión aprobó un nuevo artículo presentado durante el debate, por el autor del proyecto, honorable Senador Luis Guillermo Giraldo.

Creemos los ponentes, que los anteriores comentarios constituyen suficientes elementos de juicio para que puedan brindarle su apoyo en segundo debate.

Finalmente, queremos poner a vuestra consideración una serie de cuadros estadísticos e informativos allegados por el ICBF, que nos permitió ver la magnitud de los costos reales que ocasionaría la puesta en marcha de este nuevo instrumento jurídico (Ver cuadros anexos).

En consecuencia, solicitamos muy respetuosamente Dése segundo debate al Proyecto de ley número 39-Senado de 1994 "por la cual se crea el Registro Nacional de Protección Familiar y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,

Senadores Ponentes,

*María del Socorro Bustamante, Omar Flórez Vélez.*

HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA  
COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE.

Santafé de Bogotá, D.C., diciembre 13 de 1994.

En la presente fecha fue presentado oficialmente a la Secretaría de esta Célula Legislativa Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 39 Senado de 1994 "por la cual se crea el Registro Nacional de Protección Familiar y se dictan otras disposiciones", y se autoriza su publicación en la *Gaceta del Congreso*.

Presidente Comisión Séptima  
honorable Senado de la República,

*Alvaro Vanegas Montoya.*

Vicepresidente Comisión Séptima  
honorable Senado de la República,

*Luis E. Gutiérrez Gómez.*

Secretario Comisión Séptima  
honorable Senado de la República,

*Manuel Enriquez Rosero.*

#### TEXTO DEFINITIVO

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º *Creación*. Créase el Registro Nacional de Protección Familiar.

Artículo 2º *Definición*. Se entiende por Registro Nacional de Protección Familiar la lista en la cual se incluirán los nombres con sus respectivos documentos de identidad y lugar de residencia si fuere conocida, de quienes sin justa causa se sustraigan de la prestación de los alimentos debidos por ley para con sus hijos menores, en los términos del artículo 133 del Decreto 2737 de 1989.

Artículo 3º *Responsabilidad del registro*. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, implementará y mantendrá actualizado el Registro a que se refiere el artículo 1º de esta ley.

Artículo 4º *Configuración del registro*. Los Jueces de la República de todo el Territorio Nacional, conforme a su competencia, informarán al ICBF en los términos del artículo 2º de esta ley, la identidad de quienes aparezcan en calidad de demandados con auto que ordene alimentos provisionales o como ejecutados cuando se libre mandamiento de pago en dichos procesos.

Los fiscales locales que conozcan de procesos en curso, por el presunto delito de inasistencia alimentaria, remitirán al ICBF los nombres, con su respectiva identificación, de aquellas personas contra quienes exista medida de aseguramiento o resolución acusatoria.

De igual manera notificarán de oficio al ICBF la cancelación, revocatoria o levantamiento de dichas medidas.

Artículo 5º Los oficios provenientes de los despachos judiciales de que trata el artículo 4º de esta ley, serán radicados en forma cronológica según su fecha de recibo en la oficina correspondiente del ICBF. Los datos allí transcritos, serán incluidos en el Registro en forma inmediata.

Artículo 6º *Efectos del registro*. Al tomar posesión de un cargo como servidor público en todas las entidades del Estado o para laborar al servicio de cualquier

persona o entidad de carácter privado, será indispensable declarar bajo la gravedad del juramento, no tener conocimiento de procesos pendientes de carácter alimentario o que cumplirá con sus obligaciones de familia.

Parágrafo 1º El nominador en el caso de los servidores públicos, o el empleador en el caso de los trabajadores particulares, remitirán dentro de los primeros cinco (5) días de cada mes al ICBF, los datos de los posesionados o vinculados para que les sea remitida la correspondiente constancia.

Parágrafo 2º A quienes declaren tener obligaciones pendientes de carácter alimentario, se podrá posesionarlos o vincularlos si presentan la autorización escrita para que se efectúen los descuentos tendientes a cancelar dichas obligaciones.

Parágrafo 3º La declaración de que trata este artículo se hará ante notario o autoridad competente.

Artículo 7º Quienes incumplan las obligaciones señaladas en los artículos anteriores, incurrirán en causal de mala conducta en el primer caso, o en multa entre dos (2) y veinte (20) salarios mínimos mensuales, para el segundo caso, impuesta por el ICBF mediante reglamentación que para el efecto se expida. Así mismo, incurrirá en causal de mala conducta el funcionario del ICBF que no expida en tiempo, sin ninguna justificación la Constancia de que trata el artículo 6º de esta ley.

Parágrafo. Las multas de que trata este artículo se destinarán al fomento y desarrollo de los programas a cargo del ICBF.

Artículo 8º En el evento de que el ICBF certifique que la persona tiene obligaciones alimentarias pendientes; el nominador o el empleador, en su caso, procederá a desvincularlo del empleo o cargo, en el término de diez (10) días. Si así no lo hiciere, se hará acreedor a las sanciones contenidas en el artículo 7º de esta ley.

Artículo 9º El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dispondrá de un término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para poner en funcionamiento el Registro Nacional de Protección Familiar.

Artículo 10. El Gobierno queda facultado para abrir los créditos y hacer los traslados y apropiaciones presupuestales a que haya lugar, para garantizar la efectividad de esta ley.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de la fecha de su excepción y deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.

HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA-  
COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

Santafé de Bogotá, D.C., diciembre 7 de 1994

En sesión ordinaria del día 15 de noviembre de 1994, se inició la consideración y aprobación en primer debate al Proyecto de ley número 39 Senado de 1994 "por la cual se crea el Registro Nacional de Protección a la Familia", teniendo como base el Pliego de Modificaciones presentado por los ponentes honorables Senadores María del Socorro Bustamante de Lengua y Omar Flórez Vélez. Se abrió el primer debate con la lectura de la ponencia para primer debate por solicitud de los miembros de la Comisión, así como de todo el articulado consignado en el Pliego de Modificaciones. Sin lograr acuerdo, terminó la sesión designando una subcomisión integrada por los ponentes y funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, la Procuraduría Delegada para la Protección del Menor y la Familia y por la Consejería Política de Asuntos Sociales. Para la sesión del día 30 de noviembre del presente año, se presentó a consideración de la Comisión una nueva redacción para la totalidad del articulado consignado en un documento como Proposiciones Sustitutivas, que recogían los diferentes criterios expuestos por los miembros de la Comisión. Fue aprobado con modificaciones el artículo primero de las proposiciones antes mencionadas. En sesión del día 6 de diciembre de 1994 fueron aprobados los artículos 2º, 3º, 4º, 5º y 6º, con una nueva redacción el

7º y el 8º como artículos nuevos el 9º, 10 y 11. Puesto en consideración el título del proyecto fue aprobado con modificaciones quedando finalmente aprobado de la siguiente manera:

"Por la cual se crea el Registro Nacional de Protección Familiar y se dictan otras disposiciones". El texto final aprobado por la Comisión en su primer debate, es el que consta de once (11) artículos, consignados en los anteriores cuatro (4) folios. Preguntada la Comisión si deseaba que el proyecto tuviera segundo debate, ésta respondió afirmativamente. Fueron designados ponentes para segundo debate, los honorables Senadores María del Socorro Bustamante de Lengua y Omar Flórez Vélez. Término Reglamentario. En las sesiones en las cuales se debatió este proyecto de ley, participaron activamente la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, doctora María Cristina Ocampo de Herrán y su equipo de asesores; la doctora Georgina Murillo -Procuradora para la Defensa del Menor y la Familia y sus Asesores. Así mismo, se contó con la participación del honorable Senador Luis Guillermo Giraldo Hurtado, autor del Proyecto de ley número 39 Senado de 1994.

Presidente Comisión Séptima

honorable Senado de la República,

*Alvaro Vanegas Montoya.*

Vicepresidente Comisión Séptima

honorable Senado de la República,

*Luis E. Gutiérrez Gómez.*

Secretario Comisión Séptima

honorable Senado de la República,

*Manuel Enriquez Rosero.*

\* \* \*

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

*al proyecto de ley número 94 de 1994 Senado, "Mediante el cual se crea y reglamenta el funcionamiento del Fondo de Estabilización Petrolera", el cual fue aprobado en primer debate el 6 de diciembre de 1994.*

#### INTRODUCCION

En atención al honroso encargo que nos confirió la Mesa Directiva de la Comisión Tercera del Senado, cumplimos con el deber reglamentario de rendir ponencia para segundo debate del proyecto de Ley número 94 de 1994 Senado, "mediante el cual se crea y reglamenta el funcionamiento del Fondo de Estabilización Petrolera", el cual fue aprobado en primer debate el 6 de diciembre de 1994.

Debemos destacar desde un comienzo, por tratarse de un tema de vital importancia para las Entidades Territoriales, que el proyecto de ley sobre el cual pasamos a rendir ponencia no varía los porcentajes de distribución de regalías señalados en las leyes vigentes ni modifica la propiedad de las mismas. Simplemente, con relación a las regalías asociadas a los grandes campos petroleros, dispone un mecanismo de ahorro o de diferimiento en su monetización al país, a fin de hacer compatible el manejo de estos ingresos petroleros con la estabilidad macroeconómica. De otra parte, al inducir un tiempo prudencial para la monetización de una parte de las regalías a que estamos haciendo mención, facilita que los recursos producto de la denominada bonanza petrolera se destinen a inversiones cuidadosamente estudiadas de capital humano, desarrollo tecnológico, mejoramiento de la infraestructura física y en general a programas que aseguren el desarrollo regional y nacional. Igualmente se pretende que el mecanismo acordado garantice una ejecución eficiente y pulcra de los mencionados recursos.

Con base en lo anterior hemos efectuado un minucioso análisis del proyecto de ley, el que incluye amplias discusiones con el Gobierno Nacional y a partir del cual rendimos la presente ponencia.

#### Consideraciones Generales

Uno de los mayores retos que afronta todo país que experimenta un incremento brusco e inusitado de sus ingresos externos, es el de hacer compatible el aprovechamiento de ese incremento inesperado de recursos externos con el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica.

El crecimiento brusco de los ingresos externos en un determinado momento puede obedecer a diversos factores:

i) Al crecimiento inesperado de la demanda internacional por una materia prima en virtud de algún cambio tecnológico,

ii) A la escasez derivada de algún faltante súbito de la oferta internacional,

iii) A un aumento brusco de las cotizaciones internacionales de una materia prima por fenómenos políticos como una guerra o una crisis internacional,

iv) O a un hallazgo importante en el país aunque sea un proveedor marginal en el mercado mundial, como es el caso de Colombia con sus descubrimientos de hidrocarburos en el pie de monte llanero.

La literatura sobre manejo de bonanzas, y sobre experiencias exitosas lo mismo que sobre fracasos en el manejo de procesos de estabilización macroeconómica frente a shocks súbitos en la oferta de recursos externos al interior del país es abundantísima<sup>1</sup>. Prácticamente todas las experiencias internacionales exitosas coinciden en que es necesario, cuando se presentan estos fenómenos de bonanza, adoptar medidas y políticas activas que ayuden a contrarrestar los efectos negativos que puede causarle a la economía el inesperado ingreso de divisas.

Los principales riesgos que generan para la estabilidad macroeconómica ante los aumentos bruscos de recursos externos que no puede absorberse normalmente son los siguientes: una acentuada tendencia revaluacionista, que afecta las exportaciones que no se están beneficiando de la bonanza; se compromete por lo tanto la viabilidad de sectores que no están asociados al sector de bonanza; en el mediano plazo, una vez que el auge del sector privilegiado decae, la estructura productiva del país puede verse comprometida seriamente; si el producto en bonanza pertenece exclusivamente al sector estatal puede darse una inducción insostenible en el mediano plazo a incrementos en el gasto público, que generan, primero déficit fiscal, y posteriormente presionan las fuerzas inflacionarias; y por último, se presentan desplazamientos artificiales o especulativos en la asignación de recursos en la economía hacia los llamados sectores de bienes no transables internacionalmente que son aquellos que en el momento del "boom" ofrecen mayores rentabilidades.

En Colombia ya hemos empezado a sentir algunos síntomas como los descritos en el párrafo anterior. Desde hace algunos años el peso muestra una tendencia hacia la revaluación; el déficit en la cuenta comercial de la balanza de pagos viene ampliándose; las exportaciones han venido perdiendo peso mientras que las importaciones han mostrado importantes incrementos; los incrementos de precios en los sectores no sometidos a la competencia internacional (sector de bienes no transables) ha sido sensiblemente mayor que en el sector de los bienes transables; y la inflación permanece en niveles indeseables.

Esta situación podría aún agravarse en los años venideros cuando entren en plena producción los yacimientos de Cusiana y Cupiagua, fenómeno que comenzará a presentarse a partir de 1997/1998. De ahí la importancia de este proyecto de ley que diseña un mecanismo que, junto con otras políticas que tendrán que diseñarse en su momento, permitirá que Colombia maneje con tino su bonanza petrolera.

#### Ubicación del Tema

Como es bien sabido, han entrado en producción dos de los más grandes yacimientos petroleros que se hayan explotado en Colombia, Cusiana y Cupiagua. Los volúmenes de producción calculados para los mencionados campos petroleros generarán un gran flujo de ingresos que de no controlarse podrían generar efectos perjudiciales para la economía nacional a la vez que daría campo a un manejo inadecuado de los mismos.

<sup>1</sup> Entre los estudios publicados en Colombia recientemente pueden mencionarse los siguientes: Garay Luis Jorge, "Descentralización, bonanza petrolera y estabilización". La Economía Colombiana en los años 90, (Fescol, 1994), y: "Cusiana, un reto de política económica..." (Departamento Nacional de Planeación y Banco Mundial, 1994).



Por esta razón se ha considerado de gran importancia establecer un mecanismo que permita el uso racional de los ingresos de tal manera que se utilicen para atender las prioridades de desarrollo de las entidades beneficiarias.

El mecanismo propuesto en el proyecto de ley es el Fondo de Estabilización Petrolera, el cual se ha concebido como un sistema de manejo separado de cuentas que carece de personalidad jurídica de conformidad con lo previsto en el artículo segundo del Decreto 3130 de 1968.

Este sistema se aplicará inicialmente para los yacimientos de Cusiana y Cupiagua por cuanto son los que se encuentran en producción actualmente, sin embargo está prevista su aplicación a los futuros campos petroleros que se encuentren en las condiciones previstas en la ley. Cabe anotar que se exceptúan los yacimientos de la asociación Cravo Norte, en razón a que su producción está declinando y que las entidades beneficiarias de los recursos ya tienen comprometida buena parte de los mismos.

#### Antecedentes

Colombia tiene experiencia en el manejo de ingresos extraordinarios, particularmente originados en aumentos en los precios internacionales del café. El mecanismo utilizado para estabilizar los ingresos cafeteros, el Fondo Nacional del Café, suministra un antecedente útil para el manejo de auge del petróleo.

El Fondo Nacional del Café fue creado en 1940 y a lo largo de su historia ha sido utilizado con diversos objetivos. Principalmente ha contribuido a política macroeconómica a través de la esterilización de los ingresos de divisas originadas en las exportaciones de café y a la estabilización del precio interno pagado a los caficultores.

El papel estabilizador del Fondo Nacional del Café ha sido muy importante, principalmente en los dos últimos episodios de aumentos en los precios internacionales del grano. Así, el Fondo Nacional del Café permitió amortiguar los efectos de los aumentos en los precios en 1986, al diferir los ingresos del sector cafetero. Esto permitió que se pudiera devaluar en términos reales y que la economía creciera en términos reales por encima del promedio histórico.

Las cifras sobre la evolución del patrimonio del Fondo Nacional del Café ilustran su papel estabilizador. Su patrimonio era US\$811 en 1985 y se incrementó a US\$1.644 en 1986 como resultado de los aumentos en los precios internacionales. A partir de este año, como resultado de un entorno internacional menos favorable y con el fin de defender los ingresos de los caficultores, el patrimonio del Fondo se redujo hasta a partir de ahí los utiliza para mantener su precio interno elevado, hasta US\$813 en 1993.

El acuerdo entre los miembros gremiales y el gobierno en el Comité Nacional del Café del 18 de julio de 1994, establece una fórmula para fijar el precio interno del café con base en el promedio móvil. De esta manera, el precio interno queda atado a fluctuaciones moderadas del precio internacional.

#### Justificación del Proyecto

Hemos concluido que la iniciativa contenida en el proyecto de ley número 94 de 1994 es conveniente y necesaria para el país y encuentra su justificación en consideraciones de tipo económico y constitucional, como a continuación se indica:

##### 1. Consideraciones económicas

Las razones de carácter económico que justifican la creación del Fondo de Estabilización Petrolera, pueden resumirse en dos, a saber:

a) **Utilización racional de los ingresos.** En efecto, un flujo de ingresos como el que está previsto por la explotación de los yacimientos de Cusiana y Cupiagua debe canalizarse de tal forma que atienda los requerimientos reales de desarrollo de las entidades territoriales y del país en general. Es claro que el cumplimiento de programas de desarrollo para las entidades territoriales es posible en la medida en que exista una planeación adecuada en relación con los ingresos disponibles. De lo contrario, y como bien lo señala la exposición de motivos, el resultado sería un aumento

desordenado del gasto público, el cual se traduciría en incrementos de la burocracia y en general en un desperdicio de los recursos.

Ahora bien, si los programas de las entidades beneficiarias se ajustaran a los flujos de ingresos propios de la producción de un yacimiento petrolero, es decir una gran cantidad en los primeros años seguida de una rápida declinación y baja producción en muchos años, la consecuencia sería un gasto excesivo y poco rentable en los años de mayor ingreso y una baja disponibilidad en el tiempo de producción restante.

De esta forma, para sentar las bases de programas y proyectos bien sustentados, evaluados y planeados es indispensable crear un mecanismo para estabilizar el gasto de los recursos provenientes de la explotación petrolera;

b) **Estabilización Macroeconómica.** Con el Fondo de Estabilización Petrolera se crea un mecanismo para moderar el ingreso de divisas al país y el gasto agregado en la economía. Sin este mecanismo, el ingreso masivo de divisas y el aumento del gasto público generaría presiones inflacionarias y revaluación de la tasa de cambio. En la medida en que el auge externo es un fenómeno temporal, sería enormemente perjudicial para sectores importantes de la economía, que se verían deprimidos y no serían capaces de responder cuando la bonanza haya pasado. En consecuencia, después de la bonanza vendría la recesión y el desempleo.

En efecto, tanto el sector exportador como las demás actividades que compiten con el resto del mundo (con las importaciones o servicios prestados en el exterior), es decir, la industria, la agricultura comercial, el turismo y el sector financiero, entre otros, se ven afectados con la revaluación. Esto es lo que se conoce con el nombre de enfermedad holandesa y que genera una disminución en el ritmo de crecimiento económico y en la generación de empleo en el mediano y largo plazo.

La lección que hemos podido sacar de la experiencia de otros países que han tenido bonanzas es que la estabilidad macroeconómica es indispensable para aprovecharlas bien, para crecer más rápido y distribuir mejor los frutos de crecimiento, en lugar de gastarlas de manera abundante en unos cuantos años para después regresar al estado inicial de escasez. La situación actual de nuestro vecino país Venezuela, es un espejo en el que debemos reflejarnos para mirar las consecuencias no estabilizar suficientemente los ingresos de un auge petrolero transitorio.

##### 2. Consideraciones Constitucionales

No obstante, la garantía prevista por el artículo 362 de la Constitución Política en cuanto a la propiedad y autonomía de los entes territoriales en el manejo de sus rentas, los artículos 360 y 361 *ibidem* establecen un régimen especial cuando se trata de recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables.

En este orden de ideas las citadas normas reconocen los derechos de las entidades territoriales a beneficiarse de los ingresos obtenidos por la explotación de recursos naturales no renovables, pero delega en el legislador la facultad de regular las condiciones en que se ejercerán los mencionados derechos (art., 360 inc. 1ª y 361 de la Constitución Política).

En consecuencia el proyecto de ley objeto de la presente ponencia no solo se ajusta al ordenamiento constitucional sino que es necesario para el adecuado desarrollo de los preceptos anteriormente citados.

##### Contenido del Proyecto

Los aspectos fundamentales del proyecto de Ley número 94 de 1994, son los siguientes:

##### 1. Naturaleza del Fondo de Estabilización Petrolera

El Fondo de Estabilización Petrolera, es un sistema de manejo separado de cuentas en el exterior, que carece de personalidad jurídica y en consecuencia requiere de un administrador que para el caso es el Banco de la República, en atención al conocimiento y experiencia que tiene dicha entidad en materia de inversiones internacionales.

Vale la pena precisar que el proyecto de ley indica que los recursos del Fondo de Estabilización Petrolera no harán parte de las reservas internacionales del país. La razón de esta clarificación es de tipo técnico: mientras los recursos del Fondo se encuentran en el exterior pertenecen a las entidades titulares de ellos y no al Banco de la República, quien hace las veces simplemente de administrador. El concepto de reservas internacionales hace relación a aquellas divisas u oro que han ingresado a los activos del banco central de un país en virtud de un proceso de emisión de moneda para adquirir dichas reservas por el emisor. En este caso el Banco de la República no adquiere los recursos que hacen parte del Fondo de Estabilización, pues simplemente los administra, y por lo tanto tales recursos no hacen parte de los activos en el balance del Banco de la República.

El patrimonio del Fondo se formará con los recursos que corresponda ahorrar a cada entidad beneficiaria, pero los valores que ingresen son propiedad de cada una de las entidades en la proporción que corresponda a su ahorro. Sin embargo, tratándose de inversiones estas se harán en bloque, es decir que si se tratará de un patrimonio de un solo propietario (similar al funcionamiento de un fondo común ordinario), puesto que de esta forma se facilita el manejo financiero de los recursos.

Cada partícipe del Fondo tendrá derecho a unas cuotas cuyo valor se determinará diariamente y en el cual estará representado el beneficio o pérdida que éste haya obtenido.

##### 2. Ambito de Aplicación del Proyecto de Ley

El régimen propuesto se aplica a los departamentos y municipios productores, a los departamentos y municipios no productores receptores de regalías, los municipios portuarios, el Fondo Nacional de Regalías y la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, respecto de la producción de petróleo crudo correspondiente a los yacimientos de Cusiana y Cupiagua y a aquellos que en adelante se encuentren dentro de los presupuestos de producción contenidos en la ley.

La Ley 141 de 1994 por la cual se creó el Fondo Nacional de Regalías, generó nuevos ingresos para los departamentos y municipios no productores, incluyendo en éstos a los municipios portuarios, y lo que propone este proyecto es que ahorren una parte de estos ingresos. El ahorro será incluso conveniente para ellos en la medida en que les permitirá planear y preparar mejor sus proyectos de inversión.

Teniendo en cuenta que el sistema de estabilización propuesto tiene como fundamento la proyección irregular de la producción de petróleo, éste no se aplica a la producción de gas natural por cuanto su comportamiento está ligado al consumo interno lo cual permite que la trayectoria de los ingresos fiscales en estos casos sea bastante regular.

##### 3. Sistema de Retenciones y Desembolsos

El sistema propuesto contempla un período en que Ecopetrol, el Fondo Nacional de Regalías y las entidades territoriales deben ahorrar parte de sus ingresos en el Fondo de Estabilización Petrolera y que coincide con la etapa de un aumento acelerado de la producción petrolera. Posteriormente, en la medida en que los ingresos generados por la explotación del petróleo declinen gradualmente, el Fondo de Estabilización restituirá los ahorros. De esta manera, contribuye a estabilizar el flujo de recursos de las entidades que participan en el mecanismo.

Es importante anotar que el sistema de ahorro no se aplica a las entidades extranjeras asociadas con Ecopetrol, razón por la cual no se tendrá en cuenta al hacer el cálculo respectivo, el ingreso que a ellas corresponda.

El ahorro que deben hacer las entidades partícipes del Fondo de Estabilización se inicia sólo cuando cada una de ellas haya alcanzado un cierto nivel de ingreso mensual, denominado ingreso básico en el proyecto. El ahorro es la diferencia entre el ingreso adicional de cada mes, la cifra que exceda el ingreso básico, y el promedio de los ingresos adicionales de los meses precedentes, calculado para cada entidad a partir del

primer mes en que su ingreso haya superado el ingreso básico.

En el cuadro siguiente se presenta el ingreso básico en millones de dólares corrientes para cada ente receptor, de acuerdo con la tabla incorporada en el artículo 4º del Proyecto de ley y que se reproduce a continuación:

Ecopetrol	US\$ 9.3333 millones
Fondo Nacional de Regalías	US\$ 2.0911 millones
Departamentos productores	US\$ 1.5960 millones
Municipios productores	US\$ 0.3113 millones
Municipios portuarios	US\$ 0.3421 millones
Departamentos no productores	
Receptores	US\$ 0.2175 millones
Municipios no productores	
Receptores	US\$ 0.1087 millones
<b>Total</b>	<b>US\$ 14.0000 millones</b>

En el caso de que una unidad de producción esté integrada por dos o más campos, como sería el caso de Cusiana y Cupiagua, los valores anteriores se duplicarían. Además, estos valores se ajustarían a comienzos de cada año con la inflación de los Estados Unidos de América, registrada el año inmediatamente anterior.

De lo anterior puede inferirse que no se está proponiendo que cada entidad ahorre un determinado porcentaje fijo de sus ingresos, sino una fórmula que permite un porcentaje variable de ahorro, basada en el principio de ahorrar los ingresos adicionales importantes. Así, el mecanismo propuesto tiene la ventaja de que genera un porcentaje alto de ahorro, cuando son altos los ingresos extraordinarios.

Para los cálculos sobre el ingreso de cada partícipe en el Fondo de Estabilización se tendrá como base la liquidación de regalías que se efectúe de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 141 de 1994. Para agilizar el trámite, el giro de las sumas que correspondan por ley al Fondo lo efectuará Ecopetrol y lo hará en dólares antes de que éstos ingresen al país, con lo cual se evitan sus efectos inflacionarios. Con esta misma finalidad se dispone que estos recursos no constituyen ingresos de la entidad respectiva mientras no hayan sido desembolsados, ni formarán parte de las reservas internacionales.

Igualmente para estabilizar el gasto público se prohíbe que tales recursos se den en garantía mientras no se hayan constituido en ingreso de la entidad.

Ahora bien, cuando el ingreso adicional promedio exceda el ingreso adicional en los porcentajes previstos en el artículo 10 del proyecto, el Fondo de Estabilización deberá efectuar los reintegros o desembolsos correspondientes, a través de Ecopetrol, quien se encargará de distribuirlos (el desembolso a Ecopetrol se hará en dólares, pero la distribución a las entidades beneficiarias se hará en moneda legal colombiana).

A continuación examinamos cómo se aplican las fórmulas para calcular el ahorro y el desahorro. El caso presentado es el del Fondo Nacional de Regalías, bajo ciertos supuestos de comportamiento de precios del petróleo, de la producción de los campos de Cusiana y Cupiagua y de la inflación de los Estados Unidos. Estos datos deben tomarse como ilustrativos, ya que los verdaderos pueden resultar diferentes.

El primer caso que se muestra es el paso del período en el cual el Fondo Nacional de Regalías tiene dispo-

nible la totalidad de su ingreso, al período en el cual comienza a ahorrar.

La columna A del cuadro 3 muestra el **ingreso mensual** que le correspondería al Fondo Nacional de Regalías en ausencia del Fondo de Estabilización Petrolera, para el período que va desde mayo de 1996 hasta octubre del mismo año.

En la columna b) figuran las cifras del **ingreso básico** para cada mes. Es un valor fijo dentro de un año, pero que se ajusta anualmente con la inflación de los Estados Unidos de América del año anterior.

El cálculo del ingreso básico para 1996 del Fondo Nacional de Regalías, se haría así:

Ingreso básico para 1995 del Fondo Nacional de Regalías = US\$ 4.1822 millones.

Supuesto de inflación de los Estados Unidos de América para 1995: 3%

Ingreso básico para 1996 del Fondo Nacional de Regalías = US\$ 4.1822 millones x 1.03 = US\$ 4.30766 millones.

La columna C es el **Ingreso Adicional**, que resulta de restarle el ingreso básico al ingreso mensual. Como puede verse, en mayo y junio no hay ingreso adicional. Este comienza a registrarse a partir del mes de julio, por un monto de 0.07 millones de dólares.

La columna d) muestra el **ingreso adicional promedio**, se comienza a calcular desde julio, que es el mes en que se comienza a generar ingreso adicional. Para el mes de agosto, por ejemplo, es US\$ 0.32 millones y se calcula como el promedio del ingreso adicional de los meses de julio y agosto, es decir US\$ 0.07 millones y US\$ 0.56 millones. Para el mes de septiembre es de US\$ 0.57 y el resultado de promediar los ingresos adicionales de julio, agosto y septiembre, como se puede verificar.

La columna e) muestra el **ahorro**, definido como la diferencia entre el ingreso adicional y el ingreso adicional promedio. En otras palabras, el ahorra se obtiene restándole la columna d) a la columna c). En mayo y junio no hay ingreso adicional, luego tampoco hay ahorro. Julio es el primer mes en que hay ingreso adicional, pero este es igual al ingreso adicional promedio y por lo tanto tampoco se ahorra. En agosto se comenzaría a ahorrar, porque es ese mes el ingreso adicional supera al ingreso adicional promedio. El ahorro sería el excedente, que es de US\$ 0.25 millones en agosto y de US\$ 0.50 millones en septiembre.

La columna f) muestra el consumo, definido como la diferencia entre el ingreso mensual (columna a) y el ahorra (columna e). Son los recursos que el Fondo de Regalías tendría disponibles para gastar.

La columna g) muestra el saldo o ahorros acumulados por el Fondo Nacional de Regalías en la cuenta externa que le corresponde en el Fondo de Estabilización Petrolera.

El cuadro 4 muestra el momento en el cual el Fondo Nacional de Regalías comenzaría a desahorrar. En nuestro ejemplo el ingreso máximo se alcanza en junio de 1999, desde entonces comienza a descender. Sin embargo, el ingreso adicional continúa siendo mayor que el ingreso promedio adicional y por ello, el Fondo Nacional de Regalías continúa ahorrando, aunque cada

vez menos. En junio del año 2001 comienza el desahorro porque en ese mes el ingreso adicional ya ha caído los suficiente para haberse vuelto inferior al ingreso adicional promedio.

A medida que se va desahorrando, va reduciéndose el saldo de la cuenta externa, como se aprecia en la última columna del cuadro 5. Cuando el desahorro es el 2.5% del saldo registrado por la cuenta externa en el período anterior, el desahorro se limita a este 2.5% tal como figura en la columna e) del cuadro 5., Obsérvese que a partir de enero del 2003, el desahorro es siempre el 2.5% del saldo del período anterior.

El ingreso adicional se va reduciendo a medida que baja la producción de los campos de Cusiana y Cupiagua. En enero del 2008 ya no hay ingreso adicional, aunque todavía el Fondo Nacional de Regalías estaría recibiendo ingresos y tendría disponible para gastar estos ingresos más lo que le va girando el Fondo de Estabilización del Petróleo por su desahorro de la cuenta externa, como puede verse al sumar, por ejemplo, las cifras correspondientes del año 2014 del cuadro 6.

Finalmente, en ese mismo cuadro se muestra el momento en el que el Fondo Nacional de Regalías liquida su cuenta en el Fondo de Estabilización Petrolera. En noviembre del 2014, el saldo en la cuenta externa es inferior al ingreso básico. En ese momento se decide entregar lo que hay en la cuenta externa en tres cuotas iguales en los meses siguientes, como puede verse en el ejemplo.

#### 4. Manejo de Inversiones

Con el fin de que las inversiones de los recursos que conforman el Fondo de Estabilización Petrolera, beneficien en lo posible a las entidades partícipes, se prevé que la administración del Fondo esté a cargo del Banco de la República, quien cumplirá esta función de acuerdo con los parámetros que para el efecto determine el Comité Directivo del Fondo, el cual estará integrado por miembros del Gobierno Nacional así como de las entidades partícipes. De esta forma se pretende garantizar una política de inversiones coherente que a su vez permita un mayor beneficio para los titulares del Fondo.

#### Consideraciones Finales

Por lo anteriormente expuesto, dése segundo debate al Proyecto de ley número 94/94 Senado, "Mediante el cual se crea y reglamenta el funcionamiento del Fondo de Estabilización Petrolera".

De los honorables Senadores,

Los Coordinadores de la ponencia, *Luis Fernando Londoño C., Jorge Hernández Restrepo.*

Los ponentes, *Víctor Renán Barco, Juan Camilo Restrepo, Luis Guillermo Vélez, Juan Manuel López.*

SENADO DE LA REPUBLICA.  
COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE.  
Santafé de Bogotá, D. C., doce (12) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994). En la fecha fue recibida en esta Secretaría, ponencia para Segundo Debate del proyecto de ley número 94.- Senado - 1994 "por la cual se crea el Fondo de estabilización Petrolera", sin pliego de modificaciones. Consta de veintiún (21) folios.  
El Secretario General Comisión Tercera, Senado de la República,  
Asuntos Económicos,

*Rubén Darío Henao Orozco.*

CUADRO NUMERO 1A

#### Ingreso básico de acuerdo con el artículo 4º del Proyecto de ley Para un campo

Ecopetrol	US	\$ 9.3333	millones
Fondo Nacional de Regalías	US	\$ 2.0911	millones
Departamentos productores	US	\$ 1.5960	millones
Municipios productores	US	\$ 0.3113	millones
Municipios portuarios	US	\$ 0.3421	millones
Departamentos no productores receptores	US	\$ 0.2175	millones
Municipios no productores receptores	US	\$ 0.1087	millones
Total	US	\$ 14.0000	millones

CUADRO NUMERO 1B

#### Ingreso básico de acuerdo con el artículo 4º del Proyecto de ley Para dos campos

Ecopetrol	US	\$ 18.6666	millones
Fondo Nacional de Regalías	US	\$ 4.1822	millones
Departamentos productores	US	\$ 3.1920	millones
Municipios productores	US	\$ 0.6226	millones
Municipios portuarios	US	\$ 0.6842	millones
Departamentos no productores receptores	US	\$ 0.4350	millones
Municipios no productores receptores	US	\$ 0.2174	millones
Total	US	\$ 28.0000	millones

## CUADRO NUMERO 2

Cálculo del ingreso básico para 1996 del Fondo Nacional de Regalías  
Dos campos: Cusiana y Cupiagua

Ingreso básico para 1995 del Fondo Nacional de Regalías = US\$ 4.1822 millones

Supuesto de inflación de los Estados Unidos de América para 1995 = 3%

Ingreso básico para 1996 del Fondo Nacional de Regalías =

US\$ millones  $4.1822 \times 1.03 = \text{US\$ millones } 4.30766$ .

## CUADRO NUMERO 3

Esquema de funcionamiento del Fondo de Estabilización Petrolera Caso Fondo Nacional de Regalías  
(US\$ millones)

## Tramo de inicio de ahorro

	Ingreso Mensual	Ingreso Básico	Ingreso Adicional	Promedio Ingreso Adicional	Ahorro	Consumo	Saldo en el Fondo
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)
may-1996	3.85	4.31	0.00	0.00	0.00	3.85	0.00
jun-1996	3.96	4.31	0.00	0.00	0.00	3.96	0.00
jul-1996	4.38	4.31	0.07	0.07	0.00	4.38	0.00
ago-1996	<b>4.87</b>	<b>4.31</b>	<b>0.56</b>	<b>0.32</b>	<b>0.25</b>	<b>4.62</b>	<b>0.25</b>
sep-1996	5.37	4.31	1.07	0.57	0.50	4.87	0.75
oct-1996	5.90	4.31	1.59	0.82	0.77	5.13	1.51

## CUADRO NUMERO 4

Esquema de funcionamiento del Fondo de Estabilización Petrolera Caso Fondo Nacional de Regalías  
(US\$ millones)

## Tramo de transición de ahorro y desahorro

	Ingreso Mensual	Ingreso Básico	Ingreso Adicional	Promedio Ingreso Adicional	Ahorro	Consumo	Saldo en el Fondo
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)
abr-1999	25.86	4.71	21.15	12.33	8.82	17.04	216.18
may-1999	25.96	4.71	21.26	12.58	8.67	17.29	224.85
jun-1999	26.07	4.71	21.36	12.83	8.54	17.53	233.39
jul-1999	25.98	4.71	21.27	13.06	8.21	17.76	241.60
ago-1999	25.88	4.71	21.18	13.27	7.91	17.98	249.51
mar-2001	21.23	4.99	16.24	15.29	0.94	20.29	338.91
abr-2001	20.81	4.99	15.81	15.30	0.51	20.30	339.42
may-2001	20.38	4.99	15.38	15.30	0.08	20.30	339.50
jun-2001	<b>19.95</b>	<b>4.99</b>	<b>14.96</b>	<b>15.30</b>	<b>-0.34</b>	<b>20.29</b>	<b>339.16</b>
jul-2001	19.54	4.99	14.55	15.29	-0.73	20.28	338.42
ago-2001	19.14	4.99	14.15	15.27	-1.12	20.26	337.30

## CUADRO NUMERO 5

Esquema de funcionamiento del Fondo de Estabilización Petrolera  
Caso Fondo Nacional de Regalías  
(US\$ millones)

## Tramo de desahorro

	Ingreso Mensual	Ingreso Básico	Ingreso Adicional	Promedio Ingreso adicional	Ahorro	Consumo	Saldo en el Fondo	Desahorro como porcentaje del saldo en el mes anterior
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	
oct-2002	13.62	5.14	8.48	14.48	-6.00	19.62	282.05	
nov-2002	13.28	5.14	8.14	14.39	-6.25	19.54	275.80	-2.22%
dic-2002	12.95	5.14	7.80	14.31	-6.51	19.45	<b>269.30</b>	-2.36%
ene-2003	12.61	5.30	7.31	14.22	<b>-6.73</b>	19.34	262.56	<b>-2.50%</b>
feb-2003	12.27	5.30	6.97	14.13	-6.56	18.83	256.00	-2.50%
mar-2003	11.92	5.30	6.63	14.04	-6.40	18.32	249.60	-2.50%

## CUADRO NUMERO 6

Esquema de funcionamiento del Fondo de Estabilización Petrolera  
Caso Fondo Nacional de Regalías  
(US\$ millones)

## Tramo de liquidación del Fondo

	Ingreso Mensual	Ingreso Básico	Ingreso Adicional	Promedio Ingreso adicional	Ahorro	Consumo	Saldo en el Fondo	Desahorro como porcentaje del saldo en el mes anterior
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	
nov-2008	6.24	6.14	0.10	8.51	-1.14	7.39	44.62	-2.50%
dic-2008	6.18	6.14	0.04	8.46	-1.12	7.30	43.51	-2.50%
ene-2009	6.13	6.33	0.00	8.40	-1.09	7.21	42.42	-2.50%
feb-2009	6.07	6.33	0.00	8.34	-1.06	7.13	41.36	-2.50%
oct-2014	4.21	7.33	0.00	5.77	-0.19	4.40	7.39	-2.50%
nov-2014	4.18	7.33	0.00	5.74	-0.18	4.36	7.21	-2.50%
dic-2014	4.15	7.33	0.00	5.71	-2.40	6.55	4.81	-33.33%
ene-2015	3.92	7.55	0.00	5.69	-2.40	6.32	2.40	-50.00%
feb-2015	3.70	7.55	0.00	5.66	-2.40	6.10	0.00	-100.00%
mar-2015	3.49	7.55	0.00	5.64	0.00	3.49	0.00	

PROYECTO DE LEY NUMERO 94/94  
SENADO

"Mediante el cual se crea y reglamenta el funcionamiento del Fondo de Estabilización Petrolera"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º Créase el Fondo de Estabilización Petrolera como un sistema de manejo de cuentas en el exterior, sin personería jurídica, y con subcuentas a nombre de la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, los departamentos y municipios receptores de regalías y el Fondo Nacional de Regalías, por concepto de las retenciones que se hagan a ellos sobre los derechos que en cada unidad de producción les reconoce la legislación vigente, en especial la Ley 141 de 1994.

El traslado de estos recursos al Fondo no significa apropiación de ellos por parte de la Nación, tiene un carácter estrictamente temporal y propósitos exclusivos de ahorro fiscal y estabilización macroeconómica.

Parágrafo. La obligación de retener recursos al Fondo de Estabilización Petrolera no se aplica al particular vinculado con la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, mediante contrato de asociación petrolera.

Artículo 2º La unidad de producción la constituye el campo de producción petrolera.

El Gobierno Nacional podrá disponer que dos o más campos se agrupen cuando existan razones para ello, como vecindad, desarrollo conjunto o utilización de una infraestructura de servicios común, en cuyo caso constituirán una sola unidad de producción.

Parágrafo. Los campos de Cusiana y Cupiagua constituyen una sola unidad de producción para los fines de la presente ley.

Artículo 3º El Fondo de Estabilización Petrolera será administrado por el Banco de la República, mediante contrato suscrito con los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, que solo requerirá para su validez y perfeccionamiento las firmas del Ministro de Hacienda y Crédito Público, del Ministro de Minas y Energía y del Gerente del Banco de la República y su publicación en el **Diario Oficial**.

Artículo 4º Para la aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

1º **Ingreso**. Es la parte del valor de la producción mensual de una unidad de producción que, de acuerdo con la ley, corresponde a cada departamento o municipio receptor de regalías, al Fondo Nacional de Regalías o a la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, calculado al precio de liquidación de regalías, el cual se expresará en dólares de los Estados Unidos de América.

Para la conversión se tomará como referencia la tasa de cambio representativa del mercado promedio del mes o trimestre al cual corresponde la liquidación.

La suma de los valores que corresponden a las entidades señaladas en el primer inciso del presente numeral, constituye el ingreso de la unidad de producción. No formará parte del ingreso de la unidad de producción la porción de petróleo crudo de propiedad de la entidad asociada con Ecopetrol.

2º **Ingreso básico**. Es el ingreso que corresponde según la ley, a cada una de las entidades a que se refiere el numeral anterior, cuando el ingreso mensual que pertenece a cada categoría de entidades en la unidad de producción, sea alguno de los siguientes valores:

Ecopetrol	US\$ 9.3333 millones
Fondo Nacional de Regalías	US\$ 2.0911 millones
Departamentos productores	US\$ 1.5960 millones
Municipios productores	US\$ 0.3113 millones
Municipios portuarios	US\$ 0.3421 millones
Departamentos no productores	
Receptores	US\$ 0.2175 millones
Municipios no productores	
Receptores	US\$ 0.1087 millones

El ingreso básico de cada una de las entidades que conforman cada categoría de entidades, será el resultado de dividir el ingreso básico de la respectiva categoría por el número de entidades que la conforman.

Cuando la unidad de producción esté integrada por dos o más campos de producción petrolera, los valores señalados en el presente numeral se duplicarán.

Los valores indicados en este artículo se ajustarán en el primer mes de cada año con el porcentaje de inflación de los Estados Unidos de América registrado el año inmediatamente anterior, medido por el índice de precios al consumidor.

3º **Ingreso adicional**. Es la suma que supera el ingreso básico.

4º **Ingreso adicional promedio**. Es el promedio de los ingresos adicionales mensuales, calculado a partir del primer mes en que cada una de las entidades a que se refiere el numeral primero del presente artículo obtuvo ingreso adicional y hasta el mes en consideración.

Artículo 5º El Fondo de Estabilización Petrolera se formará con las sumas que gire la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, por el exceso que presente el ingreso adicional de las entidades a que se refiere el numeral primero del artículo anterior sobre el ingreso adicional promedio de las mismas, calculado en el respectivo mes. Sin embargo, la liquidación definitiva se hará cada trimestre.

Ecopetrol girará al Fondo, dentro de los 10 días siguientes a la fecha en que reciba la liquidación de los

avances, los recursos que de acuerdo con la presente ley corresponde ahorrar a las entidades partícipes en él.

Si al efectuar la liquidación trimestral definitiva resulta un valor superior a las sumas pagadas como avance con cargo a ese trimestre, el saldo que deba retenerse con destino al Fondo de Estabilización Petrolera deberá girarse dentro de los 10 días siguientes al recibo de la liquidación. Si, por el contrario, al efectuar la liquidación definitiva aparece que existe saldo a favor de Ecopetrol, éste se descontará de las sumas que deba girar al Fondo en el siguiente trimestre.

Parágrafo. Las retenciones en favor del Fondo de Estabilización Petrolera a que se refiere el presente artículo, solo podrán efectuarse a partir del 1º de enero de 1996.

Artículo 6º Para llevar a cabo las retenciones en favor del Fondo de Estabilización Petrolera, el Ministerio de Minas y Energía procederá de la siguiente manera:

1. Liquidará las regalías y participaciones que corresponden a los departamentos y municipios receptores de regalías y al Fondo Nacional de Regalías, de acuerdo con lo establecido en la Ley 141 de 1994 y remitirá la liquidación a Ecopetrol, dentro de los cinco días comunes siguientes a su elaboración, quien las girará en pesos a sus destinatarios en la porción que no deba ser retenida con destino al Fondo de Estabilización Petrolera.

2. La porción de regalías y participaciones que conforme esta ley deba ser retenida con destino al Fondo, será girada en dólares de los Estados Unidos de América por Ecopetrol a nombre de cada uno de las entidades partícipes, previa conversión a la tasa de cambio representativa del mercado del día en que se haga la liquidación.

Ecopetrol utilizará su liquidez en el exterior para la realización de estos giros.

3. Así mismo, la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, girará al Fondo de Estabilización Petrolera la porción que le corresponda ahorrar sobre la producción de petróleo crudo de su propiedad.

Artículo 7º Los derechos de las entidades partícipes en el Fondo de Estabilización Petrolera estarán representados en unidades de igual monto y características. El número de unidades que corresponda a cada una de ellas se establecerá en proporción a las sumas retenidas.

El valor de las unidades se expresará en dólares de los Estados Unidos de América y se determinará diariamente, de acuerdo con el método que establezca el Banco de la República.

El Banco de la República definirá el método de valuación del Fondo de Estabilización Petrolera teniendo en cuenta la clase, naturaleza y liquidez de los títulos en que se inviertan sus recursos. En todo caso, el método que se establezca deberá garantizar la adecuada repartición de las utilidades.

Artículo 8º El Fondo de Estabilización Petrolera llevara contabilidad separada por cada unidad de producción, al igual que por cada entidad partícipe.

La contabilidad del Fondo se llevará en dólares en los Estados Unidos de América.

El Gobierno Nacional fijará las normas contables relativas al manejo de las cuentas y subcuentas que integran el Fondo de Estabilización Petrolera.

Artículo 9º Los resultados financieros del Fondo de Estabilización Petrolera se contabilizarán diariamente en las subcuentas de las entidades partícipes y se reflejarán en el valor diario de cada una de las unidades que lo componen.

Dentro del primer mes de cada año calendario, el Fondo girará las utilidades acumuladas durante el año inmediatamente anterior, que correspondan a cada entidad, las cuales se utilizarán en la forma prevista por los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994.

Artículo 10. El Fondo de Estabilización Petrolera hará reintegros de sus recursos a las entidades partícipes solamente cuando el ingreso adicional promedio exceda al ingreso adicional, conforme se indica a continuación:

1º El exceso del ingreso promedio adicional sobre el ingreso adicional, cuando dicho exceso sea igual o inferior al 2.5% del saldo de la cuenta del mes inmediatamente anterior.

2º Cuando el excedente supere el porcentaje indicado en el numeral 1º, el Fondo girará en cuotas mensuales el 2.5% del saldo del mes inmediatamente anterior.

3º Cuando el saldo de una cuenta sea igual o inferior al ingreso básico del mes, se repartirá en tres cuotas mensuales iguales.

Las sumas que de acuerdo con el presente artículo deban reintegrarse a las entidades partícipes en el Fondo serán giradas por el Banco de la República a la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, que deberá distribuir las dentro de los 10 días siguientes a la fecha en que las reciba. El Banco de la República efectuará los reintegros en dólares de los Estados Unidos de América y Ecopetrol hará la distribución de las regalías y participaciones en moneda legal colombiana, de acuerdo con la tasa representativa del mercado del día en que se haga el pago.

Artículo 11. El Fondo de Estabilización Petrolera tendrá un Comité Directivo conformado de la siguiente forma:

a) El Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien lo presidirá;

b) El Ministro de Minas y Energía;

c) El Director del Departamento Nacional de Planeación;

d) El Presidente de Ecopetrol;

e) El Gobernador de cada uno de los departamentos productores en cuyo territorio se encuentren los campos a que se refiere esta ley;

f) Un alcalde de un municipio productor por cada departamento productor, escogido entre los alcaldes de los municipios productores; y

g) Un representante de la Comisión Nacional de Regalías, escogido entre los miembros suyos que representen a los departamentos y municipios no productores.

El gerente del Banco de la República, en su calidad de administrador del Fondo, será miembro del Comité, con voz, pero sin voto.

Los miembros del Comité Directivo solo podrán delegar la asistencia a sus deliberaciones en el funcionario que les siga en jerarquía dentro de su entidad.

Parágrafo. El Gobierno Nacional tomará las medidas conducentes para la integración del Comité Director del Fondo dentro de los cuatro meses anteriores a la fecha en la cual se prevea que se efectuarán las primeras retenciones con destino al Fondo de Estabilización Petrolera.

Artículo 12. El Comité Directivo del Fondo de Estabilización Petrolera tendrá las siguientes funciones:

1. Estudiar y aprobar el convenio con el Banco de la República para la administración del Fondo.

2. Determinar la política de inversiones financieras con los recursos del Fondo, las cuales se harán en

moneda extranjera o en títulos expedidos en el exterior, en condiciones de seguridad, rentabilidad y liquidez.

3. Aprobar los estados financieros del Fondo.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en esta ley, decidir las condiciones en las cuales las entidades partícipes en el Fondo recibirán los reintegros por concepto de las utilidades del mismo.

5. Darse su propio reglamento.

Parágrafo. El ejercicio de las atribuciones indicadas en el numeral 2º de este artículo requiere el voto favorable del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 13. Será facultad del administrador del Fondo de Estabilización Petrolera decidir autónomamente sobre la compra y venta de títulos o valores financieros, de conformidad con la política trazada por el Comité Directivo.

Artículo 14. Los recursos retenidos en el Fondo de Estabilización Petrolera sólo constituyen ingreso para las entidades partícipes en él cuando se produzcan en favor suyo los reintegros a que tienen derecho.

En consecuencia, no son generadores de impuestos, ni podrán presupuestarse, contabilizarse o utilizarse como contrapartida o garantía de créditos antes de su percepción efectiva.

Artículo 15. Los recursos retenidos en el Fondo de Estabilización Petrolera no forman parte de las reservas internacionales del país.

Artículo 16. Las disposiciones de esta ley se refieren únicamente a la producción de petróleo crudo y, en ningún caso, a la de gas.

Artículo 17. La presente ley rige a partir de su promulgación, modifica la Ley 141 de 1994 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

#### TEXTO DEFINITIVO

El Congreso de la República de Colombia

#### DECRETA:

Artículo 1º Créase el Fondo de Estabilización Petrolera como un sistema de manejo de cuentas en el exterior, sin personería jurídica, y con subcuentas a nombre de la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, los Departamentos y Municipios receptores de regalías y el Fondo Nacional de Regalías, por concepto de las retenciones que se hagan a ellos sobre los derechos que en cada unidad de producción les reconoce la legislación vigente, en especial la Ley 141 de 1994.

El traslado de estos recursos al Fondo no significa apropiación de ellos por parte de la Nación, tiene un carácter estrictamente temporal y propósitos exclusivos de ahorro fiscal y estabilización macroeconómica.

Parágrafo. La obligación de retener recursos al Fondo de Estabilización Petrolera no se aplica al particular vinculado con la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, mediante contrato de asociación petrolera.

Artículo 2º La unidad de producción la constituye el campo de producción petrolera.

El Gobierno Nacional podrá disponer que dos o más campos se agrupen cuando existan razones para ello, como vecindad, desarrollo conjunto o utilización de una infraestructura de servicios común, en cuyo caso constituirán una sola unidad de producción.

Parágrafo. Los campos de Cusiana y Cupiagua constituyen una sola unidad de producción para los fines de la presente Ley.

Artículo 3º El Fondo de Estabilización Petrolera será administrado por el Banco de la República, mediante contrato suscrito con los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, que solo requerirá para su validez y perfeccionamiento las firmas del Ministro de Hacienda y Crédito Público, del Ministro de Minas y Energía y del Gerente del Banco de la República y su publicación en el **Diario Oficial**.

Artículo 4º Para la aplicación de la presente Ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

1. **Ingreso.** Es la parte del valor de la producción mensual de una unidad de producción que, de acuerdo con la Ley, corresponde a cada Departamento o Municipio receptor de regalías, al Fondo Nacional de Regalías o a la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, calculado al precio de liquidación de regalías, el cual se expresará en dólares de los Estados Unidos de América.

Para la conversión se tomará como referencia la tasa de cambio representativa del mercado promedio del mes o trimestre al cual corresponde la liquidación.

La suma de los valores que corresponden a las entidades señaladas en el primer inciso del presente numeral, constituye el ingreso de la unidad de producción. No formará parte del ingreso de la unidad de producción la porción de petróleo crudo de propiedad de la entidad asociada con Ecopetrol.

2. **Ingreso básico.** Es el ingreso que corresponde según la Ley, a cada una de las entidades a que se refiere el numeral anterior, cuando el ingreso mensual que pertenece a cada categoría de entidades en la unidad de producción, sea alguno de los siguientes valores:

Ecopetrol	US\$	9.333.3
Fondo Nacional de Regalías	US\$	2.091.1
Departamentos productores	US\$	1.596.1
Municipios productores	US\$	311.3
Municipios portuarios	US\$	342.1
Departamentos no productores receptores	US\$	217.5
Municipios no productores receptores	US\$	108.7

El ingreso básico de cada una de las entidades que conforman cada categoría de entidades, será el resultado de dividir el ingreso básico de la respectiva categoría por el número de entidades que la conforman.

Cuando la unidad de producción esté integrada por dos o más campos de producción petrolera, los valores señalados en el presente numeral se duplicarán.

Los valores indicados en este artículo se ajustarán en el primer mes de cada año con el porcentaje de inflación de los Estados Unidos de América registrado el año inmediatamente anterior, medido por el índice de precios al consumidor.

3. **Ingreso adicional.** Es la suma que supera el ingreso básico.

4. **Ingreso adicional promedio.** Es el promedio de los ingresos adicionales mensuales, calculado a partir del primer mes en que cada una de las entidades a que se refiere el Numeral primero del presente artículo obtuvo ingreso adicional y hasta el mes en consideración.

Artículo 5º El Fondo de Estabilización Petrolera se formará con las sumas que gire la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, por el exceso que presente el ingreso adicional de las entidades a que se refiere el numeral primero del artículo anterior sobre el ingreso adicional promedio de las mismas, calculado en el respectivo mes. Sin embargo, la liquidación definitiva se hará cada trimestre.

Ecopetrol girará al Fondo, dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha en que reciba la liquidación de los avances, los recursos que de acuerdo con la presente Ley corresponde ahorrar a las entidades partícipes en él.

Si al efectuar la liquidación trimestral definitiva resulta un valor superior a las sumas pagadas como avance con cargo a ese trimestre, el saldo que deba retenerse con destino al Fondo de Estabilización Petrolera deberá girarse dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la liquidación. Si, por el contrario, al efectuar la liquidación definitiva aparece que existe saldo a favor de Ecopetrol, éste se descontará de las sumas que deba girar al Fondo en el siguiente trimestre.

Parágrafo. Las retenciones en favor del Fondo de Estabilización Petrolera a que se refiere el presente artículo, solo podrán efectuarse a partir del 1º de enero de 1996.

Artículo 6º Para llevar a cabo las retenciones en favor del Fondo de Estabilización Petrolera, el Ministerio de Minas y Energía procederá de la siguiente manera:

1. Liquidará las regalías y participaciones que corresponden a los Departamentos y Municipios receptores de regalías y al Fondo Nacional de Regalías, de acuerdo con lo establecido en la Ley 141 de 1994 y remitirá la liquidación a Ecopetrol, dentro de los cinco días comunes siguientes a su elaboración, quien las girará en pesos a sus destinatarios en la porción que no deba ser retenida con destino al Fondo de Estabilización Petrolera.

2. La porción de regalías y participaciones que conforme esta Ley deba ser retenida con destino al Fondo, será girada en dólares de los Estados Unidos de

América por Ecopetrol, a nombre de cada uno de las entidades partícipes, previa conversión a la tasa de cambio representativa del mercado del día en que se haga la liquidación.

Ecopetrol utilizará su liquidez en el exterior para la realización de estos giros.

3. Así mismo, la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, girará al Fondo de Estabilización Petrolera la porción que le corresponda ahorrar sobre la producción de petróleo crudo de su propiedad.

Artículo 7º Los derechos de las entidades partícipes en el Fondo de Estabilización Petrolera estarán representados en unidades de igual monto y características. El número de unidades que corresponda a cada una de ellas se establecerá en proporción a las sumas retenidas.

El valor de las unidades se expresará en dólares de los Estados Unidos de América y se determinará diariamente, de acuerdo con el método que establezca el Banco de la República.

El Banco de la República definirá el método de valuación del Fondo de Estabilización Petrolera teniendo en cuenta la clase, naturaleza y liquidez de los títulos en que se inviertan sus recursos. En todo caso, el método que se establezca deberá garantizar la adecuada repartición de las utilidades.

Artículo 8º El Fondo de Estabilización Petrolera llevará contabilidad separada por cada unidad de producción, al igual que por cada entidad partícipe.

La contabilidad del Fondo se llevará en dólares de los Estados Unidos de América.

El Gobierno Nacional fijará las normas contables relativas al manejo de las cuentas y subcuentas que integran el Fondo de Estabilización Petrolera.

Artículo 9º Los resultados financieros del Fondo de Estabilización Petrolera se contabilizarán diariamente en las subcuentas de las entidades partícipes y se reflejarán en el valor diario de cada una de las unidades que lo componen.

Dentro del primer mes de cada año calendario, el Fondo girará las utilidades acumuladas durante el año inmediatamente anterior, que correspondan a cada entidad, las cuales se utilizarán en la forma prevista por los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994.

Artículo 10. El Fondo de Estabilización Petrolera hará reintegros de sus recursos a las entidades partícipes solamente cuando el ingreso adicional promedio exceda al ingreso adicional, conforme se indica a continuación:

1. El exceso del ingreso promedio adicional sobre el ingreso adicional, cuando dicho exceso sea igual o inferior al 2.5% del saldo de la cuenta del mes inmediatamente anterior.

2. Cuando el excedente supere el porcentaje indicado en el numeral 1º, el Fondo girará en cuotas mensuales el 2.5% del saldo del mes inmediatamente anterior.

3. Cuando el saldo de una cuenta sea igual o inferior al ingreso básico del mes, se repartirá en tres cuotas mensuales iguales.

Las sumas que de acuerdo con el presente artículo deban reintegrarse a las entidades partícipes en el Fondo serán giradas por el Banco de la República a la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, que deberá distribuir las dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha en que las reciba. El Banco de la República efectuará los reintegros en dólares de los Estados Unidos de América y Ecopetrol, hará la distribución de las regalías y participaciones en moneda legal colombiana, de acuerdo con la tasa representativa del mercado del día en que se haga el pago.

Artículo 11. El Fondo de Estabilización Petrolera tendrá un Comité Directivo conformado de la siguiente forma:

- El Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien lo presidirá;
- El Ministro de Minas y Energía;
- El Director del Departamento Nacional de Planeación;
- El Presidente de Ecopetrol;
- El Gobernador de cada uno de los departamentos productores en cuyo territorio se encuentren los campos a que se refiere esta Ley;

f) Un Alcalde de un Municipio productor por cada Departamento productor, escogido entre los Alcaldes de los municipios productores; y

g) Un representante de la Comisión Nacional de Regalías, escogido entre los miembros suyos que representen a los departamentos y municipios no productores.

El Gerente del Banco de la República, en su calidad de administrador del Fondo, será miembro del Comité, con voz pero sin voto.

Los miembros del Comité Directivo solo podrán delegar la asistencia a sus deliberaciones en el funcionario que les siga en jerarquía dentro de su entidad.

Parágrafo. El Gobierno Nacional tomará las medidas conducentes para la integración del Comité Directivo del Fondo dentro de los cuatro meses anteriores a la fecha en la cual se prevea que se efectuarán las primeras retenciones con destino al Fondo de Estabilización Petrolera.

Artículo 12. El Comité Directivo del Fondo de Estabilización Petrolera tendrá las siguientes funciones:

1. Estudiar y aprobar el convenio con el Banco de la República para la administración del Fondo.

2. Determinar la política de inversiones financieras con los recursos del Fondo, las cuales se harán en moneda extranjera o en títulos expedidos en el exterior, en condiciones de seguridad, rentabilidad y liquidez.

3. Aprobar los estados financieros del Fondo.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en esta Ley, decidir las condiciones en las cuales las entidades partícipes en el Fondo recibirán los reintegros por concepto de las utilidades del mismo.

5. Darse su propio reglamento.

Parágrafo. El ejercicio de las atribuciones indicadas en el numeral 2º de este artículo requiere el voto favorable del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 13. Será facultad del administrador del Fondo de Estabilización Petrolera decidir autónomamente sobre la compra y venta de títulos o valores financieros, de conformidad con la política trazada por el Comité Directivo.

Artículo 14. Los recursos retenidos en el Fondo de Estabilización Petrolera sólo constituyen ingreso para las entidades partícipes en él cuando se produzcan en favor suyo los reintegros a que tienen derecho.

En consecuencia, no son generadores de impuestos, ni podrán presupuestarse, contabilizarse o utilizarse como contrapartida o garantía de créditos antes de su percepción efectiva.

Artículo 15. Los recursos retenidos en el Fondo de Estabilización Petrolera no forman parte de las reservas internacionales del país.

Artículo 16. Las disposiciones de esta Ley se refieren únicamente a la producción de petróleo crudo y, en ningún caso, a la de gas.

Artículo 17. La presente Ley rige a partir de su promulgación, modifica la Ley 141 de 1994 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

SENADO DE LA REPUBLICA.  
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
ASUNTOS ECONÓMICOS -  
Santafé de Bogotá, D. C., seis (6) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994). En Sesión de la fecha y en los términos anteriores, la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República. Aprobó en primer debate el Proyecto de Ley número 94 - Senado - 1994 "por la cual se crea el Fondo de Estabilización Petrolera".

El Presidente Comisión Tercera, honorable Senado de la República,  
*Luis Fernando Londoño Capurro.*

El Vicepresidente Comisión Tercera, honorable Senado de la República,  
*Jorge Hernández Restrepo.*

El Secretario General Comisión Tercera, honorable Senado de la República,  
*Rubén Darío Henao Orozco.*

\* \* \*

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al proyecto de ley número 156/94-Senado y 143/93 Cámara por la cual se dictan normas en materia de saneamiento aduanero y se expiden unas disposiciones tributarias.

Honorables Senadores:

Cumpliendo con la honrosa designación de que fui objeto, me permito presentar ponencia para segundo

debate sobre el Proyecto de ley número 156/94-Senado, 143/93-Cámara, "por la cual se dictan normas en materia de saneamiento aduanero y se expiden unas disposiciones tributarias".

Con la ley que se propone, se pretende principalmente corregir una serie de ambigüedades en las normas tributarias, que desde hace algún tiempo han creado un ambiente de inseguridad jurídica. La incoherencia e imprecisión de las normas tributarias da lugar a abusos de los contribuyentes y los funcionarios de la administración tributaria, de manera que es urgente que el Congreso de la República atienda el llamado del ejecutivo para quitarle las asperezas a un tema de suyo complejo y sensible.

#### El articulado

El proyecto se puede clasificar por temas, de acuerdo con el objeto que contiene el articulado, a saber:

- Amnistías tributarias.
- Medidas de control.
- Ajustes por inflación.
- Retenciones en la fuente.
- Temas varios.

1. **Amnistías tributarias.** Dentro de esta categoría se pueden enmarcar los artículos 1 y 16. El primero permite legalizar la situación de más de mil vehículos que ingresaron al país bajo el amparo de un saneamiento aduanero decretado por el Gobierno en 1991 con base en facultades otorgadas por el Congreso. Los defectos en la redacción de las normas dieron lugar a abusos, pero el problema ha tomado tal magnitud que el Gobierno considera necesario crear un mecanismo para solucionar esta situación, alternativa que fue avalada por la honorable Cámara de Representantes durante los debates de esa Corporación, y posteriormente por la Comisión Tercera del Senado. Teniendo en cuenta que una solución distinta implicaría una acción severa de las autoridades aduaneras, que podría degenerar en conflictos debido al número de personas envueltas en el asunto, se considera que la alternativa planteada es conveniente.

Durante el debate en la Comisión Tercera del Senado el artículo fue adicionado con un segundo párrafo destinado a aclarar que el saneamiento aquí previsto es solamente respecto de los derechos arancelarios, sin perjuicio de las acciones penales o disciplinarias que se deban adelantar contra los responsables de la introducción y/o la matrícula ilegal de los mencionados vehículos.

La amnistía planteada en favor de los contribuyentes domiciliados en la zona de régimen aduanero especial permitirá que un grupo de comerciantes de esas zonas formalice su situación frente al fisco. Se trata también de la solución a un problema coyuntural, que ha permanecido mucho tiempo en el mismo estado, con el objeto de que las autoridades de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales empiecen a tomar las acciones de rigor con toda energía, sin mirar al pasado.

2. **Medidas de control.** El artículo 2 dota a la administración tributaria de instrumentos legales para los programas de fiscalización de inventarios, uno de los rubros más utilizados para la evasión. Los funcionarios de impuestos tendrán acceso a los registros de control de inventarios permanentes, que en la legislación vigente les pueden ser negados con el pretexto de que no se requieren en el llamado juego de inventarios.

Algo similar ocurre con el artículo 3º. Algunos contribuyentes han venido mostrando en sus declaraciones de renta inventarios de mercancías distintos de los que llevan en sus registros internos, amparados en el uso del sistema de valoración basado en el principio de que las últimas entradas son las primeras salidas (UEPS). A raíz de las fiscalizaciones sobre la aplicación de los ajustes por inflación se detectó que en la mayoría de los casos el sistema sólo se utiliza al final del año para efectos de la declaración de renta.

La medida propuesta señala un procedimiento para amortizar en cinco años las diferencias entre los inventarios internos y los declarados, a la vez que aclara las conductas a seguir en el futuro para evitar la repetición de estos hechos. Esta es una medida que propuso el Gobierno, recogiendo iniciativas de algunos gremios económicos expresadas a través de foros académicos, con el objeto de solucionar un problema latente.

El artículo 11 simplemente señala el procedimiento que se debe seguir en la determinación y discusión de las contribuciones especiales creadas por la Ley 6ª de 1992, norma que omitió esa precisión.

3. **Ajustes por inflación.** Este tema, sin duda uno de los más controvertidos en los últimos años, por lo menos en lo que tiene que ver con aspectos fiscales y financieros, es uno de los mejores ejemplos de la inseguridad jurídica a que hice referencia al principio de esta ponencia. El sistema diseñado en 1988 fue modificado en 1991, aún antes de empezar a regir, y el intento del gobierno por proporcionarle un estatuto armónico ante las deficiencias detectadas en las normas precursoras, abortó como resultado de la inexequibilidad que decretó la Corte Constitucional.

Todo el mundo en Colombia es consciente de las tremendas dificultades que enfrentan los empresarios para aplicar este sistema, pero hasta ahora no se había intentado una solución seria. El Gobierno ha expedido varios decretos reglamentarios tratando de aclarar los decretos con fuerza de ley, pero, de nuevo, no han tenido resultado diferente que aumentar la incertidumbre, ante las frecuentes nulidades de que han sido objeto por parte del Consejo de Estado.

Las medidas sobre esta materia contenidas en los artículos 5º al 8º del proyecto se resumen así:

a) Independizan los ajustes por inflación en la contabilidad y en la declaración de renta, legalizando una situación que opera en la práctica pero sin sustento en la ley (artículo 5º);

b) Unifican los índices y las clasificaciones de los ajustes por inflación, para reducir hasta donde sea posible las diferencias entre la contabilidad y la declaración de renta, facilitando su preparación y entendimiento (artículo 6º);

c) Reducen los márgenes entre los valores ajustados y los valores comerciales de los activos que no están sujetos al régimen de ajustes por inflación, racionalizando su aplicación de acuerdo con la realidad del mercado, y legalizan el procedimiento que con el mismo propósito está consignado en un decreto reglamentario (artículo 7º);

d) Unifican las múltiples bases existentes en la legislación actual para el cálculo de los ajustes fiscales, proporcionándole simetría al sistema, facilitando su control y reduciendo los costos administrativos inherentes a la preparación de las declaraciones de renta.

Estas medidas serán de gran beneficio para los contribuyentes y para la administración tributaria, que tendrán reglas claras para definir la aplicación de un mecanismo de suyo complejo.

4. **Retenciones en la fuente.** Como es frecuente dentro de este proyecto, las medidas sobre retenciones en la fuente contenidas en su artículo 9º también están destinadas a solucionar conflictos creados por decisiones judiciales.

Desde 1969 el Congreso ha dotado al Gobierno de facultades para establecer retenciones en la fuente con el fin de facilitar, acelerar y asegurar el recaudo del impuesto sobre la renta y sus complementarios. En desarrollo de estas facultades, las tarifas de retenciones han sido tradicionalmente señaladas a través de decretos.

Estos decretos sobre retención en la fuente han sido cuestionados a partir de la vigencia de la Constitución de 1991, en vista de que según el artículo 338 la facultad de señalar las tarifas de los impuestos nacionales compete en forma exclusiva al Congreso. Para los contribuyentes no obligados a presentar declaración de renta la retención en la fuente equivale al impuesto, de manera que la tarifa de retención se convierte en tarifa de impuesto.

Con estos argumentos el honorable Consejo de Estado en sentencias recientes decretó la nulidad de los decretos utilizados por el Gobierno para señalar las tarifas de retención en la fuente para los conceptos generales no contemplados en normas específicas, los ingresos provenientes del exterior y los honorarios y comisiones.

Estas decisiones han generado una gran confusión entre los agentes retenedores, que son todas las personas jurídicas, ante la dificultad para definir las tarifas de retención aplicables, como quiera que éstas dependen

de la condición de declarante o no declarantes que tenga los beneficios de los respectivos pagos, asunto casi imposible de dilucidar por parte de los retenedores.

Es justificada en consecuencia la solicitud que hace el Gobierno para que se le otorgue base jurídica a las tarifas de retención en la fuente que no pueden ser señaladas a través de decretos. Por lo demás, las tarifas propuestas son las mismas que venían operando hasta cuando se produjeron las sentencias del honorable Consejo de Estado.

5. **Temas varios.** Los demás temas cubiertos en el proyecto se refieren a situaciones particulares, sobre las cuales es indispensable hacer claridad, como se resume a continuación:

El artículo 4º legaliza la utilización del autoavalúo como costo fiscal para determinar la utilidad en la enajenación de inmuebles. Este concepto se ha venido difundiendo como válido, pero lo cierto es que está amparado en una interpretación carente de suficiente soporte, en vista de las contradicciones existentes entre la ley del Impuesto Predial Unificado y el Estatuto Tributario. El artículo procura igualmente romper la discriminación que hay en la práctica contra los contribuyentes que poseen predios en municipios donde el respectivo Concejo decida no adoptar el autoavalúo.

Siguiendo el principio constitucional de la igualdad de los ciudadanos frente a la ley, la medida propuesta permite que además del autoavalúo, los ciudadanos utilicen como costo en la enajenación de los bienes vendidos los avalúos catastrales formados por las autoridades respectivas, así como sus actualizaciones. Al texto se ha adicionado la letra "y" en la parte relacionada con la condición de que los autoavalúos o avalúos deben figurar en las declaraciones, para precisar que en el caso de los autoavalúos, éstos deben aparecer tanto en la declaración del impuesto predial como en la declaración de renta.

El artículo 10, originado igualmente en una decisión del Consejo de Estado, se limita a reconocer un hecho evidente en los negocios modernos como es la facturación por computador.

El artículo 12 permite al Director de Impuestos y Aduanas Nacionales depurar la cartera a cargo de los contribuyentes, cuando el nivel de saldos individuales no amerita costosas y prolongadas labores de cobranza.

El artículo 13 responde a múltiples peticiones de cooperativas, fondos de empleados y otras entidades y personas que se han visto sorprendidas con un impuesto a las ventas creado por la ley de fomento agropecuario y pesquero, sobre los intereses en operaciones realizadas con entidades distintas de las vigiladas por la Superintendencia Bancaria. Con la derogatoria propuesta se busca acabar con esa discriminación, volviendo al principio general consagrado en el artículo 476 del Estatuto Tributario.

El artículo 14 contiene una definición del concepto Impuesto Neto de Renta, consignada en el proyecto original para solucionar una dificultad de orden práctico que se presentó, a raíz de la expedición de formularios de las declaraciones de renta y las instrucciones sobre los mismos. El Gobierno pretendía que la contribución especial creada por la Ley 6ª de 1992 se liquidara sobre una base mayor, pero el asunto fue zanjado mediante sentencia del Consejo de Estado.

El asunto ha perdido importancia en consecuencia, pero el artículo se mantiene por haber sido aprobado en los debates en la honorable Cámara de Representantes.

El artículo 15 recoge una iniciativa del Senador Jairo Clopatofsky, introducida en la Cámara de Representantes, para excluir del IVA los servicios funerarios, dándole piso legal a este beneficio, que por interpretación había sido otorgado por la administración tributaria, pero con la macabra doctrina de asimilarlos a servicios de aseo.

Por las consideraciones hechas, me permito proponer: Dése segundo debate al Proyecto de ley número 156-1994 Senado, 143-1993 Cámara, con el mismo texto aprobado en la Comisión Tercera del Senado.

De los señores Senadores, atentamente,

Renán Barco.  
Ponente,

SENADO DE LA REPUBLICA  
COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE.

Santafé de Bogotá, D.C., trece (13) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994). En la fecha fue recibida en esta Secretaría, ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 156-Senado-1994 "por la cual se expiden normas en materia de saneamiento aduanero, se dictan disposiciones en materia tributaria y se conceden unas facultades extraordinarias". Sin pliego de modificaciones. Consta de nueve (9) folios.

Rubén Darío Henao Orozco.

Secretario General Comisión Tercera Senado de la República, Asuntos Económicos,

### TEXTO DEFINITIVO

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

CAPITULO I

Artículo 1º *Saneamiento aduanero.* Para todos los efectos legales, los vehículos amparados por la declaración de saneamiento presentada en cumplimiento de los requisitos formales establecidos por el Decreto 1751 de 1991 y demás normas concordantes, que hubiesen pagado una tarifa *ad valorem* inferior al 75%, se consideran definitivamente saneados, siempre que en cada caso se cancele por lo menos el 25% del valor **de los mismos**, determinado según lo establecido en el artículo 6º de dicho Decreto. Los valores cancelados en cuantía inferior al 25% mencionado, se abonarán como parte del mismo.

Para dar aplicación a lo dispuesto en el presente artículo, el procedimiento, los términos y las condiciones respectivas serán reglamentados por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1º El no cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de la reglamentación de la presente ley, dará lugar a la pérdida definitiva de beneficio de saneamiento aduanero.

Parágrafo 2º El beneficio previsto en este artículo se autoriza sin perjuicio de las acciones de tipo penal y disciplinario que se adelanten en relación con la introducción y/o matrícula ilegal de estos vehículos.

Artículo 2º *Costo de los inventarios.* Adiciónase el artículo 62 del Estatuto Tributario con el siguiente parágrafo:

"Parágrafo. Para los efectos de la determinación del impuesto sobre la renta, los contribuyentes que de acuerdo con el artículo 596 de este estatuto están obligados a presentar su declaración tributaria firmada por revisor fiscal o contador público, deberán establecer el costo de la enajenación de los activos movibles por el sistema de inventarios permanentes o continuos *o por cualquier otro sistema de reconocido valor técnico dentro de las prácticas contables, autorizado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales*".

Artículo 3º *Desmonte de la provisión UEPS o LIFO.* El artículo 65 del Estatuto Tributario quedará así:

"Artículo 65. *Gradualidad en el desmonte de la provisión UEPS o LIFO.* Para efectos fiscales, los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta y Complementarios que tengan diferencias entre el inventario final *declarado*, valorado con base en la utilización de modalidades UEPS o LIFO (últimas entradas, primeras salidas) y el inventario final valorado por otros sistemas *para sus efectos internos*, deberán desmontar el saldo de dichas *diferencias*, existente al 31 de diciembre de 1994, en sus declaraciones de renta a partir del año gravable 1995, a más tardar hasta el año gravable de 1999, utilizando como mínimo tasas del 20% anual.

Los valores obtenidos con base en los parámetros aquí establecidos, tendrán como efecto un aumento en el valor de los inventarios del respectivo período y un ingreso por corrección monetaria fiscal.

Parágrafo. El método que se utilice para la valoración de los inventarios (Primeras Entradas Primeras Salidas, Ultimas Entradas Primeras Salidas, Promedio o *identificación específica*), deberá aplicarse en la contabilidad de manera uniforme durante todo el año gravable, debiendo reflejarse en cualquier momento del período en la determinación del inventario y el costo de ventas. El valor del inventario detallado de las existencias a final del ejercicio, debe coincidir con el

total registrado en los libros de contabilidad y en la declaración de renta.

El cambio en el método de valoración deberá ser notificado previamente al Administrador de Impuestos y Aduanas Nacionales correspondientes, de acuerdo con el procedimiento que "señale el reglamento".

Artículo 4º *Avalúo como costo fiscal.* El artículo 72 del Estatuto Tributario quedará así:

"Artículo 72. *Avalúo como costo fiscal.* El autoavalúo declarado para los fines del Impuesto Predial Unificado, en desarrollo de lo dispuesto por los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990 y 155 del Decreto 1421 de 1993, y los avalúos formados o actualizados por las autoridades catastrales, en los términos del artículo 5º de la Ley 14 de 1983, podrán ser tomados como costo fiscal para la determinación de la renta o ganancia ocasional que se produzca en la enajenación de inmuebles que constituyan activos fijos para el contribuyente. Para estos fines, el autoavalúo o avalúo aceptable como costo fiscal, será el que figure en la declaración del Impuesto Predial Unificado o en la declaración de renta, según el caso, correspondiente al año anterior al de la enajenación. Para este propósito no se tendrán en cuenta las correcciones o adiciones a las declaraciones tributarias ni los avalúos no formados a los cuales se refiere el artículo 6º de la Ley 14 de 1983.

Artículo 5º *Efectos contables y fiscales del Sistema de Ajustes Integrales.* El segundo inciso del artículo 330 del Estatuto Tributario quedará así:

"Para efectos de la contabilidad comercial se utilizará el sistema de ajustes integrales por inflación, de acuerdo con lo previsto en los principios o normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia, y en los principios o normas de contabilidad expedidos para ser vigiladas por las respectivas entidades de control, de acuerdo con la naturaleza jurídica y las actividades desarrolladas por las personas obligadas a llevar contabilidad".

Artículo 6º *Unificación de los índices de ajustes.* Adiciónase el artículo 331 del Estatuto Tributario con el siguiente inciso final:

"En la determinación del impuesto sobre la renta se utilizarán los mismos índices y las mismas clasificaciones de los ajustes por inflación registrados en la contabilidad para los correspondientes activos o pasivos".

Artículo 7º *Notificación para no efectuar ajustes.* El artículo 341 del Estatuto Tributario quedará así:

Artículo 341. *Notificación para no efectuar el ajuste.* Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, podrán notificar al administrador de impuestos respectivo, su decisión de no efectuar el ajuste a que se refiere este título, siempre que demuestren que el valor de mercado del activo es por lo menos inferior en un 30% al costo que resultaría si se aplicara el ajuste respectivo. Esta notificación deberá formularse por lo menos con cuatro meses de anticipación a la fecha del vencimiento del plazo para declarar.

Parágrafo. Para efectos de lo previsto en este artículo, no habrá lugar a notificación para no efectuar el ajuste, en el caso de activos no monetarios cuyo costo fiscal a 31 de diciembre del año gravable anterior al del ajuste sea igual o inferior a cincuenta millones de pesos (\$50.000.000), siempre que el contribuyente conserve en su contabilidad una certificación de un perito, sobre el valor de mercado del activo correspondiente".

Artículo 8º *Bases para los ajustes fiscales.* El artículo 353 del Estatuto Tributario quedará así:

"Artículo 353. *Bases para los ajustes fiscales.* Los ajustes fiscales sobre los activos no monetarios, los pasivos no monetarios y el patrimonio, deberán efectuarse con base en el costo fiscal de los activos y los pasivos, determinado según lo dispuesto en el Capítulo II del Título I, en los Capítulos II y III del Título II del Libro Primero de este Estatuto y en el artículo 65 de la Ley 75 de 1986. La misma base se debe utilizar para declarar el valor patrimonial de los activos y para el cálculo de la deducción teórica. Para computar el valor de esta deducción no se tendrán en cuenta los inventarios.

Cuando un activo no monetario no haya sido objeto de ajuste por inflación en el ejercicio, su valor patrimonial neto se excluirá para efectos del ajuste del patrimonio líquido".

Artículo 9º *Retenciones en la fuente.* Modifícanse los artículos 401, 366-1 y 392 del Estatuto Tributario en la siguiente forma:

a) *El artículo 401 se adiciona con el siguiente párrafo final:*

"Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 398 del Estatuto Tributario, la tarifa de retención en la fuente para los pagos o abonos en cuenta a que se refiere el presente artículo, percibidos por contribuyentes no obligados a presentar declaración de renta será el 3%. En los demás conceptos enumerados en el inciso primero de este artículo, y en los casos de adquisición de bienes o productos agrícolas o pecuarios sin procesamiento industrial, mayoristas o minoristas de combustibles derivados del petróleo, y en la adquisición de bienes raíces o vehículos o en los contratos de construcción, urbanización y en general de confección de obra material inmueble, se aplicarán las disposiciones que regulan las correspondientes retenciones".

b) *El artículo 366-1 del Estatuto Tributario se adiciona con el siguiente párrafo, como inciso segundo:*

"La tarifa de retención en la fuente para los ingresos en moneda extranjera provenientes del exterior, constitutivos de renta o ganancia ocasional, que perciban los contribuyentes no obligados a presentar declaración de renta y complementarios, en el diez por ciento (10%), independientemente de la naturaleza de los beneficiarios de dichos ingresos. La tarifa de retención es la fuente para los contribuyentes obligados a declarar será la señalada por el Gobierno Nacional."

c) *El artículo 392 del Estatuto Tributario se adiciona con el siguiente inciso final:*

"La tarifa de retención en la fuente para los honorarios y comisiones, percibidos por los contribuyentes no obligados a presentar declaración de renta y complementarios, es el diez por ciento (10%) del valor correspondiente pago o abono en cuenta. La misma tarifa se aplicará a los pagos o abonos en cuenta de los contratos de consultoría y a los honorarios en los contratos de administración delegada. La tarifa de retención en la fuente para los contribuyentes obligados a declarar será la señalada por el Gobierno Nacional."

Artículo 10. *Requisitos de las facturas.* Adiciónase el inciso 2º del artículo 617 del Estatuto Tributario con el siguiente párrafo:

"Cuando el contribuyente utilice un sistema de facturación por computador o máquinas registradoras, con la impresión efectuada por tales medios se entienden cumplidos los requisitos de impresión previa. El sistema de facturación deberá numerar en forma consecutiva las facturas y se deberán proveer los medios necesarios para su verificación y auditoría."

Artículo 11. *Normas de control.* A las contribuciones especiales de que tratan los artículos 11, 12 y 15 de la Ley 6ª de 1992, les son aplicables en lo pertinente, las normas que regulan los procesos de determinación, discusión, cobro y sanciones contempladas en el Estatuto Tributario y su control estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Artículo 12. *Remisión de deudas.* Adiciónase el artículo 820 del Estatuto Tributario con el siguiente inciso:

"El Director de Impuestos y Aduanas Nacionales queda facultado para suprimir de los Registros y cuentas corrientes de los contribuyentes, las deudas a su cargo por concepto de los impuestos administrados por la UAE. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, sanciones, intereses y recargos sobre los mismos, hasta por un límite de trescientos mil pesos (\$300.000) para cada deuda (valor base para 1994), siempre que tengan al menos tres años de vencidas. Los límites para las cancelaciones anuales serán señalados a través de resoluciones de carácter general".

Artículo 13. "Derógase el segundo inciso del artículo 88 de la Ley 101 de 1993.

Artículo 14. *Impuesto neto de renta.* Es el resultado de aplicar las tarifas respectivas a la Renta o Utilidades líquida gravable y restar los descuentos tributarios.

Artículo 15. *IVA sobre servicios funerarios.* Adiciónase el artículo 476 del Estatuto Tributario con el siguiente inciso:

Los servicios funerarios, los de cremación, inhumación y exhumación de cadáveres, alquiler y mantenimiento de tumbas y mausoleos y, en general todas las actividades inherentes a los mismos.

Artículo 16. *Amnistía tributaria.* Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios domiciliados en las zonas de régimen aduanero especial antes de la vigencia de esta ley, que hubieren omitido activos

movibles representados en mercancías, en sus declaraciones de renta correspondientes a los años gravables de 1993 y anteriores, podrán incluirlos en la declaración de renta del año 1994, sin que haya lugar a investigaciones, sanciones, requerimientos, liquidaciones o revisiones en lo concerniente a los activos objeto de la amnistía o a los ingresos que dieron origen a tales bienes.

Para tener derecho a este beneficio se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Que la declaración de renta del año 1994 sea presentada oportunamente y que en ella el contribuyente incluya una renta gravable superior a la denunciada en su declaración del año gravable 1993. El beneficio aquí previsto cobija igualmente a los contribuyentes de las zonas mencionadas que presenten declaración de renta y complementarios por primera vez, en cuyo caso no se exigirá el cumplimiento de este requisito;

b) Que dentro del término previsto para presentar la declaración de renta correspondiente al año gravable de 1994 se pague un impuesto complementario al de renta equivalente al tres por ciento (3%) del valor de los inventarios objetos de la amnistía.

En lo referente a las sociedades nacionales, el mayor valor del patrimonio originado por la amnistía de que trata el presente artículo se considera superávit por utilidades retenidas de ejercicios anteriores a 1994, no constitutivo de renta o ganancia ocasional para sus socios o accionistas al momento de la distribución.

Parágrafo. La amnistía de que trata el presente artículo no podrá ser causal de nulidad, revocación o invalidez de los procesos con respecto a los cuales se hubiere notificado requerimiento especial, emplazamiento o pliego de cargos con anterioridad a la publicación de la presente ley.

Artículo 17. La presente ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Santafé de Bogotá, D.C., doce (12) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994). Comisión Tercera constituirse permanente del Senado (Comisión de Asuntos Económicos).

El Presente es el texto definitivo aprobado el día doce (12) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994) en sesión de la Comisión Tercera del Senado del Proyecto de ley número 156 Senado 1994 "por la cual se dictan normas en materia de saneamiento aduanero y se expiden unas disposiciones tributarias".

*Luis Fernando Londoño Capurro,*

Presidente Comisión Tercera honorable Senado de la República.

*Jorge Hernández Restrepo,*

Vicepresidente Comisión Tercera honorable Senado de la República.

*Rubén Darío Henao Orozco,*

Secretario General Comisión Tercera honorable Senado de la República.

## CONTENIDO

GACETA No. 256 - Lunes 19 de diciembre de 1994  
SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 19 de 1994 Senado, por medio de la cual se aprueba el "Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos, suscrito en Bruselas el 18 de diciembre de 1971, y su Protocolo Modificatorio" .....	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 142/94 Senado, "por medio de la cual se reglamenta una incompatibilidad" .....	2
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley 162 de 1993, "por la cual se adiciona el párrafo tercero al artículo 14 de la Ley 48 de 1993" .....	3
Informe para primer debate al proyecto de ley número 100/94 Cámara y 149/94 Senado, por la cual se modifican y expiden algunas disposiciones sobre la Policía Nacional y del Estatuto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para desarrollar la Carrera Policial denominada "Nivel Ejecutivo", modificar normas sobre estructura orgánica, funciones específicas, disciplina y ética, y evaluación y clasificación. ....	3
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 36 de 1994-Senado, por medio de la cual se aprueba el "Protocolo Interpretativo del artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1980" .....	5
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 39 de 1994-Senado por la cual se crea el Registro Nacional de Protección Familiar y se dictan otras disposiciones. ....	6
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 94 de 1994 Senado, "Mediante el cual se crea y reglamenta el funcionamiento del Fondo de Estabilización Petrolera", el cual fue aprobado en primer debate el 6 de diciembre de 1994. ....	8
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 156/94-Senado y 143/93 Cámara por la cual se dictan normas en materia de saneamiento aduanero y se expiden unas disposiciones tributarias. ....	14