REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXII - Nº 718 Bogotá, D. C., viernes, 13 de septiembre de 2013 EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 62 DE 2013 SENADO

por la cual se modifican las disposiciones relacionadas con el precio de la gasolina motor, el ACPM, el GLP y el turbo combustible de aviación jet a1 y se dictan otras disposiciones.

Comentarios de los ponentes

El presente proyecto de ley fue presentado por los honorables Senadores Luis Fernando Velasco, Alexandra Moreno Piraquive, Guillermo García Realpe, Maritza Martínez Aristizábal y Eugenio Prieto Soto, ante una realidad palpable en el territorio nacional y que tiene que ver con los altos costos de los combustibles en Colombia.

Una iniciativa de interés nacional, porque los combustibles son de una u otra manera un aspecto fundamental que mueve la economía en el mundo.

En el caso de Colombia, lamentablemente los precios están catalogados como de los más altos a nivel internacional, por ello perjudican la situación económica de los colombianos puesto que los mismos influyen en todos los aspectos de la economía y más en el bolsillo de los ciudadanos, lo cual se refleja en el impacto del IPC.

En palabras del actual Ministro de Minas y Energía:

"los más preocupados deberían ser los empresarios, los transportadores, las aerolíneas, los pasajeros y el ciudadano de a pie, porque estas alzas en los precios de los combustibles afectan la competitividad, los fletes, los pasajes y el costo de vida"[1].

El tema de las tarifas de los combustibles todos los días se convierte en controversia nacional. El debate ya ha sido tema de control político en el Senado y la Cámara de Representantes, razón que impulsa al legislador a tomar cartas sobre el asunto, aún más cuando la Corte Constitucional acaba de sentenciar que el Congreso de la República debe regular el mecanismo para establecer los precios de dichos combustibles, y dejó sin piso jurídico al gobierno nacional para ejercer esta función.

Ya es hora de revisar la metodología con la que se fijan los precios mensualmente en el territorio nacional.

Por ello retomamos la justificación de los congresistas autores de la propuesta para presentarla a consideración del Senado, esperando que el análisis y discusión en la Comisión Quinta de la Corporación sea fructífera y permita aprobar el articulado, atendiendo por supuesto las ideas y aportes que surjan de los integrantes de dicha célula legislativa, que estamos seguros redundará en beneficio de todos los colombianos y apuntará a propender por la competitividad y la reducción de los costos en la vida de los colombianos.

---

[1] Tomado de: Acosta M, Amylkar D. El petróleo por la nubes...pero igual la gasolina. 17 de abril de 2011 Disponible en la web en: http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1974-el-petroleo-por-la-nubespero-igual-la-gasolina-.html

Antecedentes

El proceso de liberación del mercado de combustibles en Colombia inició en diciembre de 1998 mediante las Resoluciones números 82438 y 82439 del Ministerio de Minas y Energía las cuales establecieron[2]:

a) La liberación del margen de distribución minorista en las principales capitales de departamento del país denominadas como Zonas de Régimen de Libertad Vigilada;

b) El reconocimiento del ingreso al refinador/importador como el de paridad de importación de los combustibles.

En septiembre de 2000 el Ministerio de Minas decidió fijar el precio de los combustibles según su criterio, dejando de trasladar al mercado interno las fluctuaciones de precios del mercado internacional.

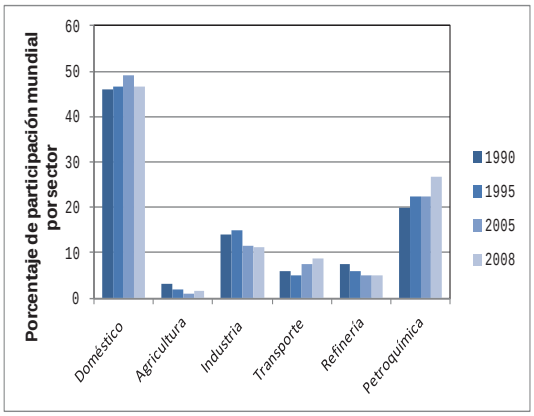
En el 2002, nuevamente el Ministerio de Minas y Energía, abandonó los precios spot como precios de referencia internacional y tomó precios fijos de mediano plazo como referencia para alcanzar el precio paridad de importación. Fijando como meta alcanzar inicialmente los US$20 por barril, precio utilizado por el Consejo Superior de Política Fiscal y Económica Confis para fijar el presupuesto de ingresos y gastos de Ecopetrol[3].

Posteriormente, el precio de referencia se fijó con base en el promedio de proyecciones de precios del petróleo realizadas por expertos internacionales para los próximos 5 años, a las cuales se sumaba un margen de refinación de US$2,5 dólares por barril y se encontraba un precio paridad de importación[4].

Dicha política de precios basada en el precio del petróleo más un margen de refinación fijo, y teniendo en cuenta el valor diferencial de precios creado entre gasolina y diésel trajo como consecuencia que los precios internos se apartaron aún más de su costo de oportunidad en el mercado internacional y que, los consumidores sustituyeron el consumo de gasolina por diésel dejando al país como un importador neto de este combustible.

Ante dicha realidad el Gobierno Nacional incluyó dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 la creación del Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles en Colombia como un mecanismo que suavizara las fluctuaciones del precio.

En el tema del Gas GLP, que es un hidrocarburo que gracias a su composición tiene las siguientes características, tiene diversos usos pero el más representativo en el caso colombiano es el de ser empleado como combustibles para la cocción de alimentos, calentamiento de agua, refrigeración y calefacción en el sector residencial y comercial principalmente así, como lo muestra la siguiente figura, a nivel mundial las aplicaciones más comunes a nivel mundial son como combustible doméstico (en el sector residencial y comercial), para petroquímica y como combustible industrial.



A nivel mundial el GLP se obtiene de las refinerías como subproducto del procesamiento del crudo y/o del gas natural. En Colombia, aproximadamente el 80% del GLP que se comercializa se obtiene en refinería, mientras que el 20% restante se obtiene del procesamiento del gas natural.

La reglamentación de los precios de este combustible está determinada en la Ley 142 de 1994 donde se definió las competencias para establecer el régimen tarifario facultando a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) para que esta fijara los precios del Gas- GLP.

Igualmente dentro de la misma ley se estableció en su artículo 87 que la definición de dicho régimen tarifario deberá orientarse por los criterios de eficiencia, economía, neutralidad, solidaridad y redistribución.

Según un estimado más bien conservador, actualmente el total nacional de familias con-

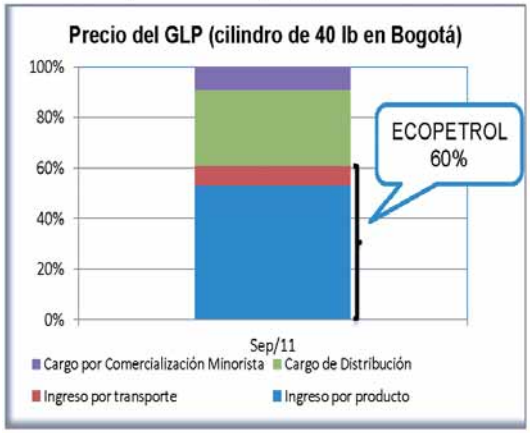
2 Juan Carlos Cárdenas Valero Tesis para Optar el Título de Magister en Economía "EVALUACIÓN ECONÓMICA DEL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES EN COLOMBIA". Universidad Nacional de Colombia. 2010.

3 Juan Carlos Cárdenas Valero Tesis para Optar el Título de Magister en Economía "EVALUACIÓN ECONÓMICA DEL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES EN COLOMBIA". Universidad Nacional de Colombia. 2010.

4 Idem

sumidoras de gas GLP de uso doméstico, es de 2.788.100, de las cuales el 87% pertenecen a los estratos 1 y 2[5]; dicha población obtiene ingresos que van desde menos de un smlv hasta un máximo de dos smlv y deben destinar entre el 8 y el 10% de sus ingresos a la compra de los cilindros de gas, para realizar sus actividades diarias del hogar.

Tristemente, entre enero de 2009 y septiembre de 2011, el precio del galón de GLP (del producto como tal), tuvo un incremento aproximadamente del 195% pasando de $962/Galón a $2.840/Galón.



Del total del precio del GLP que paga el usuario más de la mitad corresponde a los ingresos que recauda Ecopetrol por concepto de producto y de transporte, cuando el gas se entrega por poliductos, como se presenta en la figura.

Lo anterior en razón de una formulación tarifaria con base en precios internacionales del propano puro y del butano puro (que no es lo que se vende aquí en Colombia, pues Ecopetrol suministra una mezcla variable y de inferior calidad a dichos materiales), la cual se ha visto afectada por el alza internacional de los hidrocarburos. La fórmula tarifaria para el cálculo del precio del suministro del GLP comprende:

Precio de suministro del = GLP –G–	% Costo del propano	+ % Costo del butano	– Costo transporte a puerto

Los componentes del costo del propano y del butano son tomados del promedio del último mes de los precios internacionales de estos componentes puros y puestos en el Golfo de México, Estados Unidos, definiendo para el valor total un producto compuesto por un porcentaje de propano y otro de butano.

5 Estudios Propios de la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

Estructura actual de precios de la Gasolina en Colombia

La estructura actual de precios de los combustibles en Colombia se basa en lo establecido por las Resoluciones números 82438 y 82439 de 1998 del Ministerio de Minas y Energía, sin embargo, hoy el costo de oportunidad del combustible se mide teniendo en cuenta si es exportado o importado.

Estructura actual de precios del Gas GLP en Colombia

Para fijar los precios del gas GLP el gobierno se basa en la Ley 142 de 1994 donde faculta a la CREG para que sea esta la que establezca el régimen tarifario, basado en una formulación tarifaria con base en precios internacionales del propano puro y del butano puro (que no es lo que se vende aquí en Colombia, pues Ecopetrol suministra una mezcla variable y de inferior calidad a dichos materiales), la cual se ha visto afectada por el alza internacional de los hidrocarburos. La fórmula tarifaria para el cálculo del precio del suministro del GLP comprende:

Precio de suministro del GLP –G–	= % Costo del propano	+ % Costo del butano	– Costo transporte a puerto

Los componentes del costo del propano y del butano son tomados del promedio del último mes de los precios internacionales de estos componentes puros y puestos en el Golfo de México, Estados Unidos, definiendo para el valor total un producto compuesto por un porcentaje de propano y otro de butano.

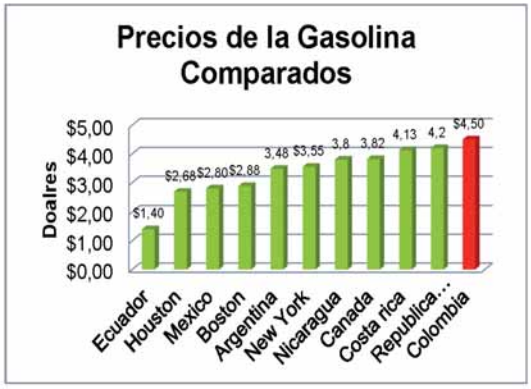
Explicación de la propuesta

El presente proyecto está encaminado entonces a buscar que el consumidor final de combustibles fósiles, vea reconocido en el precio que paga a diario la condición de productor, y aun de exportador que hoy en día tiene Colombia.

El proyecto parte entonces de preguntarse qué incide para que en Colombia se paguen combustibles más costosos de los que paga un ciudadano de los Estados Unidos cuando es claro que los Estados Unidos no es productor de hidrocarburos y que más aun el ingreso per cápita de un norteamericano es cuatro veces superior al de un colombiano promedio.

Encontramos entonces que hay dos grandes componentes que afectan el precio final que paga el consumidor y que en últimas termina inflándolo artificialmente, estos son los impuestos y el ingreso al productor de gasolina motor corriente.

En cuanto a los impuestos entonces el proyecto busca esencialmente introducir dos disposiciones que clarifiquen y actualicen las cargas fiscales que los consumidores asumen al consumir gasolina y ACPM.



Respecto a la primera encontramos que la sobretasa en Colombia se paga a partir de un valor de referencia que es fijado por el Ministerio de Minas y Energía[6]; si bien es cierto la Ley 788 de 2002 establece claramente los porcentajes que son autorizados por el legislador para el pago de la sobretasa, es importante resaltar que la base sobre la cual se liquidan esos porcentajes son de libre determinación del Ministerio de Minas y Energía.

Si revisamos la situación actual encontramos que, por ejemplo, el valor de la base para liquidar la sobretasa corresponde a $5078.77[7]. A este valor no se le encuentra alguna explicación de tipo técnica y corresponde más a una fijación arbitraria del ministerio, algunas posibles explicaciones de este valor se exponen a continuación:

1. Se está grabando el ingreso al productor de gasolina motor corriente más el ingreso al productor de alcohol carburante, lo cual nos da un valor de $5091.87. De ser así, esto constituye una ilegalidad, puesto que la Ley 788 de 2002 en su artículo 88 es clara al determinar que el alcohol carburante está exento de la sobretasa[8].

2. Se está grabando el ingreso al productor de gasolina motor corriente, el margen de distribuidor al mayorista y el margen del distribuidor al minorista, que suma $5079.24, lo cual no está autorizado en ninguna ley, por lo que es completamente ilegal.

3. Se está sumando el ingreso al productor de gasolina motor corriente, el IVA, la tarifa de marcación, el margen plan de continuidad, la pérdida por evaporación y el transporte de la planta de abastecimiento mayorista a la estación, lo cual suma $5062.04. Señor Ministro, si se está grabando el IVA se está incurriendo en un 'anatocismo tributario', además de ello se estarían grabando actividades que no están autorizadas en ninguna norma para que sean sujeto de gravámenes de la sobretasa.

Es importante resaltar que el único valor autorizado por la ley para ser grabado con una sobretasa es el ingreso al productor de gasolina motor, por lo que este proyecto entonces pretende es que se establezca claramente que el valor de referencia de liquidación de la sobretasa a la Gasolina y el ACPM corresponderá al ingreso al productor de gasolina motor corriente, ya que, con la redacción actual el Ministerio de Minas y Energía tiene la facultad de establecer el precio base de liquidación de la sobretasa de manera libre y sin fundamento técnico, lo que termina generando que se grabe el etanol o los impuestos, lo cual es abiertamente ilegal.

En segundo término, refiriéndonos a los impuestos, encontramos el Impuesto Global que nace con la Ley 223 de 1995[9], que fue modi-

---

6 **Decreto número 1870 de 2008, artículo 1°.** *Valores de Referencia para la liquidación de la Sobretasa a la Gasolina y el ACPM*. Los valores de referencia de venta al público de la gasolina motor extra o corriente y ACPM, tanto a nivel nacional, como para las zonas de Frontera abastecidas con producto importado, serán los certificados mensualmente por el Ministerio de Minas y Energía.

7 Véase: Resolución número 18 1415 de agosto 30 de 2011.

8 Ley 788 de 2002: **Artículo 88.** ***Exención de impuestos para el alcohol carburante***. El alcohol carburante, que se destine a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores, está exento del impuesto global a la gasolina y de la sobretasa de que trata esta ley.

9 Ley 223 de 1995: Artículo 58. *Impuesto global a la gasolina y al ACPM.* A partir del 1° de marzo de 1996, sustitúyese el impuesto a la gasolina y al ACPM y la contribución para la descentralización consagrados en los artículos 45 y 46 de la Ley 6ª de 1992, el impuesto al consumo de la gasolina motor y el subsidio a la gasolina motor, establecidos en los artículos 84 y 86 de la Ley 14 de 1983, por un impuesto global a la gasolina y al ACPM que se liquidará por parte del productor o importador.

ficada como resultado de una deliberación en donde se decidió que este sustituiría la contribución para la descentralización consagrada en los artículos 46 de la Ley 6ª de 1992, el impuesto al consumo de la gasolina motor y el subsidio a la gasolina motor, que fueron establecidos en los artículos 84 y 86 de la Ley 14 de 1983.

Es importante resaltar que estas tres contribuciones, fueron remplazadas por un solo impuesto, el impuesto global, que tenía como fin el destinar un volumen de recursos importantes para los departamentos y el Distrito Capital.

Es evidente entonces que la sobretasa ya cumple dicha función tributaria y que además, la Nación también ya tiene grabado este insumo mediante el IVA por lo que es ilógico que exista además del impuesto de destinación a los entes territoriales y del impuesto de destinación nacional, un impuesto que además de no responder a dichas lógicas se ve revaluado por las circunstancias tributarias actuales.

En consecuencia el proyecto contiene disposiciones que buscan derogar este gravamen en tanto para la gasolina como para el ACPM.

En cuanto al ingreso al productor como componente que afecta el precio final del consumidor es necesario explicar que en nuestro país el referente para determinar el ingreso al productor es el precio internacional, es decir, que se asume una ficción económica en la cual a los colombianos se les cobra el costo de oportunidad que pierde el productor de gasolina motor corriente al no vender su producto en el extranjero, en últimas eso explica porque en Colombia se pagan los combustibles como si se compraran en el Golfo de México a lo cual se le suman los costos de fletes y transportes necesarios para que se realice esa transacción.

El presente proyecto entonces lo que pretende esencialmente es que mediante una nueva fórmula que determine el ingreso al productor de gasolina motor corriente, y que los colombianos se beneficien de las condiciones naturales que el país ofrece, es decir, que la fórmula reconozca que en Colombia los combustibles fósiles que consumen los colombianos se derivan de petróleo netamente nacional.

En Colombia a partir de un estudio desarrollado por la firma Ziff Energy Group en el año 2007, que fue actualizado a 2009 por el Ministerio de Minas y Energía denominado "Estimación, análisis y comparación de los costos de exploración y producción de hidrocarburos en las cuencas colombianas y el diseño de una metodología para la actualización periódica de los mismos", se pudo establecer cuánto vale producir un galón de combustible en Colombia, a continuación exponemos las principales apreciaciones al respecto:

Los principales ítems que componen el costo de producción de un barril de petróleo en Colombia son:

Respuestas del Min Minas 2009 (a precios constantes del 2009 basados en el estudio de la Ziff Energy Group (2007)	
Ítem	**Valor en U$ por barril**
Costo de Hallazgo (Finding Cost)	Este costo está constituido por: Exploración de superficie, Perforación Exploratoria, Pozos estratigráficos, Reperforaciones o "Reentries", Costos previos de evaluación, Pruebas extensas de pozos para definir el potencial.
Costo de Desarrollarlo (Development Cost)	Este costo incluye: Perforación de desarrollo, Facilidades de Producción, Facilidades de Inyección – Compresión, Líneas de flujo, Líneas de producción, Vías de acceso a los pozos, Facilidades industriales.
Costo de Producción (Lifting Cost)	Estas actividades comprenden la extracción, recolección, tratamiento, almacenamiento, fiscalización y entrega del producto al sistema de transporte. Entre estas se encuentra el mantenimiento de equipos de subsuelo y superficie, materiales y suministros que se consumen en las operaciones, consumo de energía, mano de obra, servicios de soporte, contribuciones y demás gastos necesarios para mantener la producción del campo en los mayores niveles posibles.
Costo de Transporte	Costo de transporte por oleoductos en el país hasta la refinería, calculados a partir de las tarifas definidas por el Ministerio de Minas y Energía.
Costos de Refinarlo	Costo de procesos de transformación del petróleo en productos derivados.

En últimas, encontramos que, si a los colombianos se les cobrara los costos de producción del petróleo, más una utilidad para el productor, los precios finales se ajustarían considerablemente.

Teniendo en cuenta que además de ello, en Colombia parte del petróleo con el que se cargan las refinerías es pagado a precio internacional, la fórmula que presentamos a consideración del honorable Congreso de la República busca: primero que el ajuste que se realice a los precios se haga de manera semestral, lo cual le brinda mayor estabilidad jurídica y económica a la economía nacional; segundo que el precio se determine promediando el costo de producción de un barril de petróleo certificado por la

Para tal efecto el Ministerio de Minas y Energía fijará por resolución la nueva estructura de precios. Este impuesto se cobrará: en las ventas, en la fecha de emisión de la factura, en los retiros para consumo propio, en la fecha del retiro, en las importaciones, en la fecha de nacionalización del producto.

Agencia Nacional de Hidrocarburos y auditado por la Contraloría General de la República y el costo promedio de un barril de petróleo según el índice WTI en los seis meses anteriores; que el factor de conversión, que en últimas es el índice de eficiencia de las refinerías en el país, es ajustado de manera óptima, para que el consumidor final no asuma los costos de las ineficiencias de los procesos de refinación que los productores de petróleo presentan.

Por otro lado, en cuanto a la incidencia que tiene para el consumidor final los costos del combustible de aviación JET A-1, el Ministerio de Trasporte ha señalado: "El combustible de aviación en general representa el mayor peso dentro de la estructura de los costos de operación. El costo del combustible llegó a representar en promedio alrededor del 33% de los costos de operación de las aerolíneas colombianas en el año 2008. Su precio presenta variaciones importantes que guardan relación estrecha con los movimientos del precio internacional del petróleo, lo cual es razonable, pero también con el valor que se añade por concepto de impuestos, y del transporte interno.

La provisión de este insumo básico, en el caso colombiano presenta un doble monopolio, tanto en la producción, por una empresa estatal, como en la distribución, por uno o máximo dos distribuidores autorizados en los aeropuertos, estructura que plantea un reto para la competitividad del transporte aéreo colombiano, pues facilita, la fijación de precios mayores en Colombia que en otros aeropuertos comparables en la región latinoamericana[10].

Finalmente es importante resaltar que en la actualidad de manera inexplicable, el productor de gasolina motor corriente y de ACPM recibe además de su ingresos, remuneración para incentivar sus actividades, lo cual evidentemente debería hacer parte de su estructura de costos como lo es en cualquier actividad de la economía; en ese orden de ideas el proyecto pretende blindar el costo final que paga el consumidor, buscando que solo el ingreso al productor sea el único ítem que pretende generar cualquier tipo de remuneración al productor de gasolina motor corriente y ACPM.

Frente a la problemática de los precios del Gas GLP, encontramos que existe un tratamiento desigual si se compara con los demás hidrocarburos de explotación y consumo en el territorio nacional; pues simultáneamente, el gas natural, que presta el mismo servicio que el GLP (pues lo que busca el consumidor al adquirir estos energéticos es un poder calórico limpio y eficiente), comparado con este último[11], le vale al consumidor en el estrato 1, solo una quinta parte de lo que cuesta el GLP. Incluso, en el estrato 6 un consumidor de Gas Natural paga un poco menos de la mitad de lo que paga un usuario de GLP del estrato 1.

	ESTRATO	**Precio ($/MBTU)**
Gas Natural	6	27.730
GLP	1	53.855

Cálculos AGREMGAS. Valores vigentes para agosto de 2011.

Comparativo de precios ($/MBTU) en Bogotá para el gas que consumen los usuarios de estrato 1.

	GLP[12]	GN Estrato 1
mar-08	37,000	10,580
mar-09	34,400	12,260
mar-10	48,400	9,015
mar-11	53,800	11,190

Fuente: Cálculos AGREMGAS.

Mientras que el GLP no cuenta con ningún tipo de subsidio o contribución, el gas natural se ve beneficiado por el Fondo Especial Cuota de Fomento y tiene el esquema de subsidios cruzados, ambos en pro de los usuarios de bajos estratos y el precio del producto se fija con base en un energético de bajo costo subsidios, precio con base en poder calórico.

Ante estas realidades, este proyecto propone diseñar una serie de medidas, que permitan que el valor del consumo familiar mensual típico de GLP, no exceda el 5% de un smlmv y que, desde otro punto de vista, su costo se equipare con su producto sustituto, el Gas Natural, manteniendo una razonabilidad en los precios por unidad calórica.

MODIFICACIONES PROPUESTAS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 96 DE 2013 SENADO

por la cual se modifican las disposiciones relacionadas con el precio de la gasolina motor, el ACPM, el GLP y el turbo combustible de aviación JET A1 y se dictan otras disposiciones.

Título: Queda igual al presentado en el proyecto original

Artículo 1°: Queda igual al presentado en el proyecto original

Artículo 2°: Queda igual al presentado en el proyecto original

[10] Revisión y análisis de la estructura de costos de transporte aéreo, Oficina de Regulación Económica, Ministerio de Transporte, Bogotá, D. C. Diciembre de 2009.

[11] La comparación se realiza en BTU (British Thermal Unities) que es la unidad de medida común.

[12] Calculado con base en el costo de un cilindro de 40 libras.

Artículo 3°: Queda igual al presentado en el proyecto original

Artículo 4°: Queda igual al presentado en el proyecto original

Artículo 5°: Se elimina, hace referencia al valor de referencia para la sobretasa. Analizando el artículo tuvimos en cuenta que la sobretasa a la gasolina es una tasa que es de cobro municipal de donde las regiones obtienen recursos para el mejoramiento de su malla vial por tal razón no nos parece conveniente modificar el ingreso fiscal de los municipios por tal razón propongo la eliminación del artículo por considerar que los municipios antes de quitarles hay que buscar la manera de aumentarle sus ingresos.

El artículo 6° pasa a ser el artículo 5° del proyecto.

El artículo 7° pasa a ser el 6° del proyecto

El artículo 8° pasa a ser el 7° del proyecto

El artículo 9°: Se elimina este artículo debido a que la Reforma Tributaria 1607 de 2012 elimina el concepto de impuesto global sin embargo, la reforma en su espíritu no elimina el impuesto como tal sino que le cambia el nombre.

El artículo 10 pasaría a ser el 8° VIGENCIA.

Proposición

Con base en los argumentos anteriores solicitamos a la Comisión Quinta del Senado dar primer debate al Proyecto de ley número 62 de 2013 Senado, *por la cual se modifican las disposiciones relacionadas con el precio de la gasolina motor, el ACPM, el GLP y el turbo combustible de aviación JET A1 y se dictan otras disposiciones*. Teniendo en cuenta el pliego de modificaciones.

Jaime Enrique Durán Barrera, Lidio García Turbay, Senadores Ponentes.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 96 DE 2012 SENADO

por la cual se modifican las disposiciones relacionadas con el precio de la gasolina motor, el ACPM, el GLP y el turbo combustible de aviación JET A1 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objetivo

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular el precio de los combustibles terrestres y de aviación en el país, teniendo en cuenta los costos de producción nacional de la gasolina, el ACPM, el Gas GLP y el turbo combustible de aviación JET A1.

CAPÍTULO II

Definiciones

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se debe entender por:

Ingreso al productor de Gasolina Corriente Motor: Entiéndase como el Ingreso al Productor, el ingreso resultante de las ventas de Gasolina Corriente Motor sin incluir la mezcla con alcohol carburante, expresado en pesos por galón.

Ingreso al productor de ACPM: Entiéndase, como el Ingreso al Productor de Aceite Combustible para Motores ACPM, producto de las ventas de ACPM sin mezclar con biodiésel, expresado en pesos por galón.

Ingreso al productor de turbo combustible de aviación JET A1: Entiéndase como el Ingreso al Productor, el ingreso resultante de las ventas de turbo combustible JET A1, expresados en pesos por galón.

Costo de producción: Entiéndase como costos de producción los asociados a la exploración, hallazgo, desarrollo, producción, transporte, refinación, administración y comercialización en los que incurre el productor de combustibles derivados del petróleo.

Gas Licuado de Petróleo – GLP: Entiéndase como Gas Licuado del Petróleo (GLP) la mezcla de hidrocarburos extraídos del procesamiento del gas natural o del petróleo, gaseosos en condiciones atmosféricas, que se licuan fácilmente por enfriamiento o compresión, constituidos principalmente por propanos y butanos.

Artículo 3°. *Variables adicionales al ingreso al productor.* Se prohíbe la fijación de cualquier otro tipo de remuneración al productor de gasolina motor corriente, ACPM y turbo combustible JET A1 en la fijación de la estructura de precios de la gasolina motor o el ACPM y turbo combustible JET A1, diferente al ingreso al productor respectivo.

Artículo 4°. *Fijación del Ingreso al Productor.* El Ingreso al Productor de: gasolina motor corriente, ACPM y turbo combustible JET A1, se fijará de acuerdo al promedio mensual del costo interno de producción del combustible más el promedio mensual del precio internacional del combustible de referencia, divido en dos, y a su vez dividido por el factor de conversión, según la siguiente fórmula:

IP: ingreso al productor

IP = [(A+PPE)/2]/(FC)

A: Costo de producción de un barril de gasolina, ACPM o turbo combustible JET A1 certificado en el mes anterior, multiplicado por el promedio de la tasa representativa del mercado certificada por el Banco de la República para el mes inmediatamente anterior, según la siguiente fórmula.

A= ((CBG)*(∑TRM)).

CGB: Costo de producir un barril de gasolina en el mes inmediatamente anterior.

PPE: Precio del petróleo interno pagado a precio internacional y utilizado en las refinerías, calculado con el promedio del precio del petróleo según el índice WTI del mes inmediatamente anterior, multiplicado por la tasa representativa del mercado, certificada por el Banco de la República para el mes inmediatamente anterior.

PPE: (∑WTIgulf) * (∑TRM).

FC: Factor de conversión = (GP * α)

GP: Galones por barril = 42

α: Eficiencia de las refinerías según estándar internacional (0,92)

Parágrafo 1°. El PPE aplicable en el caso del turbo combustible JET A1 será:

PPE: Precio del combustible turbo combustible JET A1 pagado a precio internacional y utilizado en las refinerías, Calculado según el promedio equivalente al índice Platt's US Golf Coast Wb (Low) de las cotizaciones del índice JET 54 USGC del mes anterior, multiplicado por la tasa representativa del mercado, certificada por el Banco de la República del mes inmediatamente anterior.

PPE: (∑IPlatt's US Golf Coast Wb (low)) * (∑TRM).

Parágrafo 2°. El Ingreso al Productor, así como todos los ítems que afectan el precio final al consumidor de gasolina motor, de ACPM y turbo combustible JET A1 será ajustado por el Ministerio de Minas y Energía o quien haga sus veces, auditado por la Contraloría General de la República, el último día de cada mes a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 3°. El costo de producción de un galón de gasolina motor corriente, de un galón de ACPM y de un galón de turbo combustible JET A1 será certificado cada mes por la ANH auditado por la Contraloría General de la República.

Artículo 5°. *Tratamiento Social del GLP.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley ordénese al Ministerio de Minas y Energía para que en un plazo máximo de 6 meses, le ordene a la CREG diseñar e implante una metodología para fijar el precio de suministro del GLP basado en su poder calórico, tomando las mismas referencias que en el precio del gas natural y teniendo en cuenta los costos de inversión necesarios para que los usuarios puedan contar con dicho producto. En todo caso, la CREG deberá propender por la accesibilidad económica de este gas combustible domiciliario.

Artículo 6°. *Creación de un Subsidio Energético.* Inclúyase en las facturas de gas natural y energía eléctrica de los estratos 4, 5 y 6 un cobro equivalente al 4 x 1.000 del valor de la factura, destinado a crear un fondo que subsidie los consumos de GLP en los sectores rurales colombianos, estratos 1, 2 y 3. El Ministerio de Minas y Energía en cabeza de la CREG diseñará con máximo de 6 meses de posterioridad a la presente ley, el mecanismo para la aplicación de estos recursos.

Artículo 7°. *Garantía de suministro de GLP*. Ecopetrol dentro de su plan de garantía de suministro de GLP, deberá implementar las herramientas necesarias para la explotación del GLP de Cupiagua y demás yacimientos que puedan encontrarse o que en este momento no se han puesto en operación.

Artículo 8°. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 116 de la Ley 1450 de 2011.

Jaime Enrique Durán Barrera, Lidio García Turbay, Senadores Ponentes.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2012 CÁMARA, 274 DE 2013 SENADO

por medio de la cual la Nación se vincula y asocia a la celebración de los 50 años de la Institución Educativa "Fernando Vélez" en el municipio de Bello, departamento de Antioquia, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2013

Doctor

FAYAD MUSA BESAYLE

Presidente

Comisión Cuarta

Honorable Senado

República de Colombia

E. S. D.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 209 de 2012 Cámara, 274 de 2013 Senado, *por medio*

de la cual la Nación se vincula y asocia a la celebración de los 50 años de la Institución Educativa "Fernando Vélez" en el municipio de Bello, departamento de Antioquia, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta, y en atención a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 209 de 2012 Cámara, 274 de 2013 Senado, *por medio de la cual la Nación se vincula y asocia a la celebración de los 50 años de la Institución Educativa "Fernando Vélez" en el municipio de Bello, departamento de Antioquia, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones.*

1. **Trámite legislativo**

El presente proyecto de ley fue radicado en la Cámara de Representantes el día trece (13) de noviembre de 2012 por el honorable Representante John Jairo Roldán Avendaño, siendo nombrada como ponente para primer debate la honorable Representante Nidia Marcela Osorio Salgado, quien posteriormente el día diecinueve (19) de junio de 2013 hizo presentación de su ponencia para segundo debate ante la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes. El día trece (13) de agosto de 2013 fui asignado como ponente para primer debate de este proyecto por el Presidente de la Comisión Cuarta del honorable Senado de la República.

2. **Normas constitucionales, legales y jurisprudencia que soportan el proyecto de ley**

Artículo 150 de la Constitución Política:

"Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes (...)"

Artículo 154 de la Constitución Política:

Esta norma superior prescribe que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras, a iniciativa de sus miembros, del Gobierno Nacional, de entidades como la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República o por iniciativa popular.

Artículo 334 de la Constitución Política:

"Artículo 334. *La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en el explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.*

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones".

Artículo 359 de la Constitución Política.

"Artículo 359*. No habrá rentas nacionales de destinación específica* (…)".

Artículo 140 de la Ley 5ª de 1992:

Este artículo hace referencia a que tienen iniciativa legislativa para presentar proyectos de ley, los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas, el Gobierno Nacional, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación y el Defensor del Pueblo.

Artículo 7° Ley 819 de 2003:

"Artículo 7° Ley 819 de 2003. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo. Para estos propósitos deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo".

SENTENCIA C-502 DE 2007:

"(…) *La Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyec-*

to de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda (...)".

SENTENCIA C-441 DE 2009:

"(...) La jurisprudencia ha indicado que tanto el Congreso de la República como el Gobierno Nacional poseen iniciativa en materia de gasto público. El Congreso está facultado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos es facultad exclusiva del Gobierno. También ha indicado que el legislador puede autorizar al Gobierno Nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas respectivas se establezca que el desembolso procede a través del sistema de cofinanciación (...)".

3. **Contexto general**

Nuestra Constitución Política en su artículo 67, establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación es por tanto un factor de desarrollo humano y permite la adquisición de herramientas para un desempeño eficaz del individuo dentro del medio en que se desenvuelve.

Así las cosas la Ley 115 de 1994, estipula que todo establecimiento o institución educativa debe disponer de una estructura administrativa, una planta física y medios adecuados, para cumplir con el servicio público educativo, es decir que, los elementos anteriormente descritos, son indispensables para lograr un acceso adecuado a la educación como derecho fundamental.

En virtud de lo anterior, es necesario resaltar que la educación como derecho fundamental de los menores de edad, no solo está relacionado con la impartición y aprehensión del conocimiento, sino también con los recursos físicos y pedagógicos con que cuentan las instituciones educativas para hacer efectivo dicho derecho, en tanto que es fundamental que los menores cuenten con un entorno institucional digno y adecuado para la educación.

Es por esto que el proyecto de ley objeto de estudio cumple no solo con las disposiciones de carácter constitucional que aluden a la importancia del servicio público de educación sino también con las disposiciones legales que al desarrollar este derecho fundamental, consagran como de vital importancia el que las instituciones educativas cuenten con la infraestructura necesaria para lograr su cometido educativo.

Así las cosas, y teniendo en cuenta el margen de configuración que el constituyente le otorgó al legislador en relación con la actividad legislativa, se pone en consideración del Congreso el presente proyecto de ley.

4. **Objeto del proyecto**

Dentro de la estructura del proyecto, el autor plantea al Congreso de la República, en una iniciativa de seis (6) artículos, ocuparse del estudio y aprobación de las siguientes materias:

1. La vinculación de la Nación a la celebración de los cincuenta (50) años de la Institución Educativa "Fernando Vélez" del municipio de Bello (Antioquia).

2. La incorporación dentro del Presupuesto General de la Nación de las apropiaciones necesarias para realizar algunas obras de infraestructura al interior de la Institución Educativa "Fernando Vélez" del municipio de Bello (Antioquia).

3. Para cumplir con el objeto del proyecto de ley, se autoriza la celebración de convenios interadministrativos entre la Nación, el municipio de Bello y el departamento de Antioquia.

4. Se establece que el cumplimiento de lo prescrito en el proyecto de ley no implicará un

aumento en el presupuesto de gastos de la Nación sino una reasignación de recursos.

5. Para efectuar las apropiaciones de que trata este proyecto, se deberá realizar la inscripción previa de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública del Departamento Nacional de Planeación.

5. **Proposición**

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores y de acuerdo a lo expuesto en la ponencia, proponemos a los honorables Senadores de la República aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 209 de 2012 Cámara, 274 de 2013 Senado, *por medio de la cual la Nación se vincula y asocia a la celebración de los 50 años de la Institución Educativa "Fernando Vélez" en el municipio de Bello, departamento de Antioquia, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones,* con el pliego de modificaciones y el texto definitivo adjuntos:

De los honorables Senadores,

Óscar Mauricio Lizcano Arango,

Senador de la República.

6. **PLIEGO DE MODIFICACIONES**

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO **209 DE 2012 CÁMARA, 274 DE 2013 SENADO**

por medio de la cual la Nación se vincula y asocia a la celebración de los 50 años de la Institución Educativa "Fernando Vélez" en el municipio de Bello, departamento de Antioquia, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones.

Analizado el contenido del presente proyecto de ley, es importante llamar la atención de los honorables Senadores sobre el siguiente artículo:

I. En relación con el artículo 2° del proyecto objeto de análisis, considero que es conveniente eliminar la mención que el citado artículo realiza del precepto constitucional 228, toda vez que este hace relación a la Administración de Justicia como función pública, por lo que al no tener relación con la materia de que trata el proyecto de ley, se hace imperiosa su eliminación, quedando el artículo 2° así:

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 334, 341, 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus Decretos Reglamentarios teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestales a mediano plazo, incorpórese dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones necesarias que permitan ejecutar y entregar al servicio de la comunidad educativa de la Institución Educativa "Fernando Vélez", en el municipio de Bello, departamento de Antioquia, las siguientes obras de infraestructura:

a) Construcción y dotación del Aula Máxima "Guillermo Sierra Niño";

b) Construcción y dotación del aula de tecnologías con 100 computadores;

c) Dotación de tableros electrónicos para las 45 aulas de clase;

d) Modernización y dotación de los laboratorios de Química, Biología y Física;

e) Adecuación de las baterías sanitarias de la institución.

De los honorables Senadores,

Óscar Mauricio Lizcano Arango,

Senador de la República.

TEXTO DEFINITIVO QUE SE PROPONE PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN CUARTA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2012 CÁMARA, 274 DE 2013 SENADO

por medio de la cual la Nación se vincula y asocia a la celebración de los 50 años de la Institución Educativa "Fernando Vélez" en el municipio de Bello, departamento de Antioquia, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Institución Educativa **"Fernando Vélez"**, en el municipio de Bello, departamento de Antioquia, y rinde un sentido homenaje a su primer rector Don Guillermo Sierra Niño y a toda su comunidad educativa.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 334, 341, 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestales a mediano plazo, incorpórese dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones necesarias que permitan ejecutar y entregar al servicio de la comunidad educativa de la Institución Educativa "Fernando Vélez", en el municipio de Be-

llo, departamento de Antioquia, las siguientes obras de infraestructura:

a) Construcción y dotación del Aula Máxima "Guillermo Sierra Niño";

b) Construcción y dotación del aula de tecnologías con 100 computadores;

c) Dotación de tableros electrónicos para las 45 aulas de clase;

d) Modernización y dotación de los laboratorios de Química, Biología y Física;

e) Adecuación de las baterías sanitarias de la institución.

Artículo 3°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, podrán celebrarse convenios interadministrativos, entre la Nación, el municipio de Bello y el departamento de Antioquia.

Artículo 4°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los Presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, de acuerdo con las disposiciones que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 5°. Para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias en cumplimiento de la presente ley, se deberá realizar la inscripción previa de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública del Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción, promulgación y publicación en el ***Diario Oficial.***

De los honorables Senadores,

Óscar Mauricio Lizcano Arango,

Senador de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 718 - Viernes, 13 de septiembre de 2013

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS Págs.

Informe de ponencia para primer debate, modificaciones, pliego de modificaciones propuestas al Proyecto de ley número 62 de 2013 Senado, por la cual se modifican las disposiciones relacionadas con el precio de la gasolina motor, el ACPM, el GLP y el turbo combustible de aviación jet a1 y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto definitivo que se propone para primer debate en la Comisión Cuarta al Proyecto de ley número 209 de 2012 Cámara, 274 de 2013 Senado, por medio de la cual la Nación se vincula y asocia a la celebración de los 50 años de la Institución Educativa "Fernando Vélez" en el municipio de Bello, departamento de Antioquia, se autorizan apropiaciones presupuestales y se dictan otras disposiciones..... 8

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2013