

Análisis de los procesos decisorios en torno a las exenciones tributarias  
en el caso de la Ley Páez

Trabajo de grado para optar el título de Politólogo  
Pablo Pardo Velasco

Profesor Esteban Nina  
Director

Pontificia Universidad Javeriana

Bogotá, Noviembre de 2010

## RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar los procesos decisorios en torno a las exenciones tributarias mediante el estudio de caso de la Ley Páez a partir del modelo explicativo Políticas Gubernamentales de Allison, pero asumiendo el reto de complementar la mirada conceptual desde la perspectiva de los *buscadores de renta* (*rentseekers*), con el propósito de describir las exenciones tributarias como un proceso en el que intervienen diversos actores, cada uno con intereses y recursos diferentes, que negocian entre sí con la intención de influir en el resultado de la decisión.

Los referentes jurídico y económico permiten definir y caracterizar el objeto de estudio para un mejor entendimiento. Mediante la comprobación de los datos observados en las etapas de elección y legitimación de los decretos y leyes que dieron origen a la Ley Páez se establece una matriz para mostrar y explicar las variaciones en la secuencia de procesos decisorios, mientras que la recopilación de datos estadísticos de los análisis económicos existentes arroja luces sobre el impacto de la Ley una vez implementada.

A partir de las herramientas y recursos acopiados se construye un análisis estructural que conduce a concluir que la decisión sobre las exenciones tributarias implican generalmente una serie de motivaciones de orden político coyuntural que subyace tras las justificaciones y decisiones formales, evidenciando rasgos característicos de la cultura política de los actores que se encuentran en el centro de la toma de decisiones del sistema político colombiano.

**Conceptos clave:** decisión, proceso decisorio, exención tributaria, buscadores de renta, juego, jugadores, motivaciones y política pública.

## **CONTENIDO**

### **1. INTRODUCCION**

- 1.1. Justificación
- 1.2. Planteamiento del problema
- 1.3. Objetivos
  - 1.3.1. General
  - 1.3.2. Específicos
- 1.4. Metodología

### **2. MARCO TEÓRICO**

- 2.1. Definición, importancia y caracterización de la decisión política.
- 2.2. Modelo de Política Gubernamental.
- 2.3. Desarrollos integradores: Los buscadores de renta (Rent seekers)
- 2.4. Impuestos y exenciones tributarias.

### **3. ESTUDIO DE LA LEY PAEZ**

- 3.1. Proceso de formulación y legitimación
  - 3.1.1. Primera Etapa: Decreto 1264 de 1994
  - 3.1.2. Segunda Etapa: ley 218 de 1995
  - 3.1.3. Tercera etapa: modificación ley 383 de 1997
- 3.2. Implementación
  - 3.2.1. Análisis estadístico del impacto de la Ley Páez

### **4. ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DECISORIOS EN TORNO A LAS EXENCIONES TRIBUTARIAS**

- 4.1. Poder, actores, juegos e intereses
- 4.2. Balance final

### **5. CONCLUSIONES**

### **6. BIBLIOGRAFIA**

## **1. INTRODUCCION**

## 1.1. Justificación

Un acercamiento apropiado al objeto de estudio del presente trabajo parte de la base de que el mundo de la política y, por ende, de la ciencia política se refiere al conjunto de las interacciones entre diversos actores en torno a repartos terminantes de valores a nivel de toda la sociedad.

“Se entiende *repartos* en el sentido de repartir cargas y beneficios materiales e inmateriales. Por ejemplo, quiénes tienen que pagar impuestos (una carga) y quiénes no, quiénes tienen acceso a la escuela (un beneficio) y quiénes no”.<sup>1</sup> (Losada y Casas, 2010)

La toma de decisiones con respecto a esos repartos corresponde a las autoridades políticas, razón por la cual su análisis se ubica en el núcleo de la política. “Votar, legislar, juzgar y administrar se han concebido siempre como proceso de toma de decisiones, los instrumentos de análisis político –históricos legales conductistas- fueron adaptados a la decisión”.<sup>2</sup>

Uno de tales beneficios materiales tiene que ver con las exenciones tributarias que los gobiernos utilizan frecuentemente como una herramienta de política pública fiscal. Colombia tipifica uno de los casos más relevantes en cuestión de tratamientos especiales de orden fiscal, pues representan cerca del 2.5% del Producto Interno Bruto,<sup>3</sup> que de acuerdo con la opinión de expertos en temas económicos y fiscales hacen más complejo y costoso el sistema tributario y distorsionan sus objetivos eficiencia y equidad.

La importancia del tema ha merecido juiciosos estudios económicos<sup>4</sup>, no así en relación con sus profundas implicaciones políticas, razón por la cual resulta novedosa la propuesta de abordar la explicación de las exenciones tributarias desde la óptica de la

---

<sup>1</sup> La definición repartos terminantes de valores la hace (Losada y Casas, 2010) a partir de planteamientos de Hobbes y Easton.

<sup>2</sup> Simon aborda el tema de toma de decisiones, ver Easton (1977)

<sup>3</sup> Ver, Contraloría General de la Nación. Informe Fiscal 2009. Consulta virtual en [www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co)

<sup>4</sup> Sobre exenciones tributarias ver (Perry 1986) y (Clavijo 2005).

ciencia política, focalizando la investigación en el caso de la denominada Ley Páez, que estableció incentivos tributarios con el fin subsanar los estragos causados por la avalancha del río Páez en 1994, pues ha transitado por las etapas de formulación, implementación y evaluación, ciclo por el cual debe pasar una política pública para acopiar datos estadísticos sólidos que permitan la realización de un estudio integral desde un contexto analítico.

El tema tiene, además, otra paradójica connotación pues en su desarrollo se puede observar como en una tragedia de tales dimensiones las decisiones, más allá de sus predicamentos formales, terminan privilegiando en realidad intereses personales y organizacionales por encima del bien común.

Se trata, entonces, de abordar este trabajo bajo la premisa señalada como una de las responsabilidades básicas de nuestra profesión: “El ejercicio interpretativo que se refiere a hechos, tales como las intenciones de los actores y el sentido de acciones, y más en general sobre las causas de los hechos, sus resultados en el corto y en el largo plazo y la misma evaluación fáctica de quién gana y quién pierde, sólo lo hace el politólogo responsablemente a partir de evidencias sólidas, escudriñadas con lupa” (Losada y Casas, 2010)

En síntesis, el ámbito propuesto para la investigación ofrece una especial oportunidad de demostrar la pertinencia que tiene el enfoque de los procesos decisorios en el análisis de los fenómenos institucionales, para evidenciar los diferentes juegos e intereses de los actores que comparten el poder y son protagonistas en la toma de decisiones gubernamentales.

Un propósito adicional de la presente monografía es aportar información para los profesionales de la ciencia política, estudiantes y personas interesadas en el estudio de los procesos políticos colombianos, que pueda dar pie a nuevas investigaciones desde la perspectiva de la ciencia política sobre las implicaciones de exenciones tributarias en el sistema político.

## **1.2. Planteamiento del Problema.**

Una perfecta radiografía de lo que sucede con las exenciones tributarias en Colombia la realiza Sergio Clavijo, ex-miembro de la Junta Directiva del Banco de la República en la “La Parábola de las Exenciones Tributarias Productivas-Especulativas”:<sup>5</sup>

*“Motivación. Esta se inicia con el proyecto-seminal que promueven empresarios-regionales ante el gobierno central, donde argumentan que tal o cual actividad productiva no solo generaría muchos puestos. Lo único que falta, según sus promotores, es que el gobierno central otorgue una serie de exenciones tributarias, tanto al proceso productivo como, por supuesto, a las utilidades de dicho negocio.*

*Desarrollo. El gobierno de turno usualmente accede a tan loable planteamiento y concluye que, en el margen, el alivio tributario terminará pagándose por sí solo. Inclusive, esto podría darse con creces, si se tiene en cuenta el efecto multiplicador esperado de dichas actividades productivas y los recaudos adicionales por vía de los tributos indirectos.*

*Así, este esquema de alivios tributarios se extiende a otros sectores, hasta que el gobierno empieza a incurrir en cuantiosos déficits, haciéndose evidente que dicho efecto multiplicador no alcanza a compensar los generosos alivios tributarios. En consecuencia, cada vez se hace más necesario incrementar el monto de la emisión de bonos públicos y a tasas reales más elevadas, intentando suplir los faltantes presupuestales.*

*Epílogo. La historia termina en fracaso cuando los empresarios caen en cuenta que es mejor negocio y, aparentemente menos riesgoso, hacer inversiones de portafolio en títulos públicos, en vez de andar arriesgando su capital productivo. En efecto, la rentabilidad real de la deuda pública, a estas alturas, supera el retorno esperado del proyecto-seminal y, además, ahora descubren que los bonos de deuda pública también son exentos de impuestos!!!”*

Como Clavijo, muchos expertos y entidades dedicadas al estudio y proyección de los temas económicos coinciden en afirmar que los beneficios tributarios otorgados en Colombia, cuyo monto supera los 7.4 billones de pesos, tienen un considerable costo fiscal, administrativo, social, económico y de oportunidad, de tal manera que en muchos casos, como en el de la Ley Páez, contrarrestan el efecto originalmente buscado.

Entonces la pregunta obligada, que constituye la esencia del problema a explicar, es ¿por qué los gobiernos toman decisiones sobre exenciones tributarias a pesar de que

---

<sup>5</sup> Clavijo, (2005)

las evidencias, los soportes técnicos y los estudios de los especialistas muestran su ineficiencia y fracaso?

La respuesta a este interrogante trasciende la teoría y lógica económicas y debe ser abordada desde la perspectiva de la ciencia política, a través de una explicación causal que responda a la hipótesis central de este trabajo, la cual plantea que *detrás de la decisión sobre las exenciones tributarias generalmente existen una serie de motivaciones de orden político coyuntural que subyace tras las justificaciones y decisiones formales.*

### **1.3. Objetivos.**

#### **1.3.1. Objetivo General.**

Analizar la secuencia de los procesos decisorios en torno a las exenciones tributarias establecidas en la denominada Ley Páez en sus diferentes etapas.

#### **1.3.2. Objetivos Específicos.**

- Interpretar el modelo de política gubernamental propuesto por Allison como referente teórico para explicar la toma de decisión alrededor de las exenciones tributarias en el caso de la Ley Páez.
- Definir las exenciones tributarias desde su conceptualización jurídica y económica
- Describir los jugadores, juegos y reglas de juego que se desenvuelven en torno a la acción y toma de decisión de las exenciones tributarias establecidas por la Ley Páez, a partir de la evidencia empírica.
- Explicar los incentivos tributarios otorgados en la Ley Páez como resultantes de la interacción conflictiva de diversos actores, con diferentes poderes e intereses, ubicados en el centro de la toma de decisiones.

### **1.4. Metodología**

Puesto que una investigación científica requiere como primer paso establecer una proposición previamente comprobada que enmarque teóricamente el objeto de estudio, y teniendo en cuenta que el tema de la presente monografía son los procesos decisorios alrededor de las exenciones tributarias concedidos por la Ley Páez, se ha escogido como referente teórico idóneo el modelo de política gubernamental propuesto por Allison, debido a que los conceptos que desarrolla esta perspectiva contienen las reglas de inferencia apropiadas para el análisis que se pretende realizar.

Para complementar el marco teórico se define igualmente un marco conceptual donde se establecen los referentes jurídico y económico de las exenciones tributarias, con el fin de caracterizar el objeto de estudio y ayudar al lector a un mejor entendimiento.

El tercer paso metodológico consiste en realizar el estudio de caso a partir de la evidencia recopilada (decretos, leyes, actas, ponencias, sentencias, fallos, registros periodísticos, etc.,) que permitirá documentar los microprocesos sucedidos en el transcurso de la toma de decisiones de la Ley Páez y construir matrices comparativas de las variaciones en cada etapa del proceso decisorio, herramientas clave para el análisis. Con el mismo propósito se revisarán diferentes estudios económicos que evalúan la implementación de la Ley Páez con el fin de determinar su impacto.

## **2. MARCO TEORICO**



## 2.1. Definición, importancia y caracterización de la decisión política.

Para contextualizar el modelo de política gubernamental, planteado como referente teórico de este trabajo, es necesario en primer lugar un acercamiento al concepto de decisión desde el punto de vista de la política como el producto de un proceso complejo y largo - diferente a la acepción clásica del término, concebida como un acto lineal en el cual juega un papel fundamental la libertad y la racionalidad de quien lo realiza<sup>6</sup>-, al igual que precisar quién toma las decisiones de carácter político, quiénes intervienen en ese proceso, así como la distinción de las etapas del proceso decisorio.

El concepto de decisión referido al ámbito de la ciencia política se define como la selección de una entre varias alternativas. Por proceso decisorio se entiende una serie sucesiva de de decisiones que involucran varios propósitos: reconocimiento y descripción del problema objeto de la decisión de fondo, evaluación de las alternativas de solución, selección de una de tales alternativas, implementación de la decisión adoptada y evaluación de resultados una vez aplicada (Losada y Casas, 2010).

El Estado, a través de su aparato político-administrativo necesariamente debe tomar decisiones dentro de una pluralidad de alternativas para resolver un problema. Ahora bien, el análisis de ese tipo de decisiones no se refiere a aspectos específicos, periféricos o aleatorios de la política, sino que, de acuerdo con los conceptos desarrollados por Simon <sup>7</sup>dentro del modelo de interacción política, se considera la toma de decisiones como el núcleo del proceso político a través de actos

Por su parte, los sujetos decisorios son actores o jugadores que intervienen e influyen en el proceso de decisión a través de sus intereses y mediante la utilización de los recursos materiales e ideológicos a su disposición, generalmente desiguales, que contribuye a la explicación de por qué las decisiones no son siempre las más racionales o coherentes, sino el resultado de la confrontación de tales actores (Cavalier, citado en Roth, 1976)

---

<sup>6</sup> Sfez, citado en Roth, (2002)

<sup>7</sup> Ver Eston (1977)

De igual manera es importante para efectos de este estudio tener en cuenta las dos etapas del proceso de decisión establecidas por Bourdieu:<sup>8</sup> formulación de soluciones a partir del reconocimiento de la existencia de un problema y legitimación de la solución como resultante de un procedimiento legal.

## **2.2. Modelo de Política Gubernamental.**

La toma de decisión de un gobierno es posible abordarla desde diferentes lúps conceptuales, las cuales permiten dar razón del por qué en determinado momento se opta por una u otra opción cuando se plantea un problema. Uno de esos abordajes lo realiza Allison en su libro “La esencia de la decisión” donde trata de explicar las decisiones tomadas en el conflicto de la instalación de los mísiles en Cuba en 1962, a través de tres modelos explicativos.

En el modelo I se analiza la perspectiva que asume la conducta y decisiones gubernamentales como una analogía a la forma de comportamiento de los actores racionales unitarios bajo un problema estratégico dado. La estimación individual de los fines y objetivos, las tendencias a percibir y a excluir ciertas alternativas y los principios empleados en la estimación de las consecuencias operan como marco básico de la decisión, cuya unidad de análisis es la elección gubernamental.

Por su parte, el modelo II estudia la toma de decisión a través de los procedimientos que llevan a cabo el conglomerado de organizaciones que componen un gobierno y. enfatiza los procesos y procedimientos de las grandes organizaciones que lo constituyen. En este caso la unidad de análisis es el producto del funcionamiento de grandes organizaciones, funcionamiento que opera con base en patrones de conducta regular, es decir características, procedimientos, repertorios, normas pre-existentes y rutinas, afines a dicha organización.

---

<sup>8</sup> Según Bourdieu en la etapa de formulación de soluciones entran a competir las alternativas de solución mediante la lucha de los actores políticos, que ponen en juego sus intereses materiales e ideológicos, hasta que comienza a perfilarse una solución que predomina sobre las demás alternativas. La etapa de legitimación de la solución se presenta al final de un procedimiento legal, cuando un actor específico que tiene el poder legal y legítimo toma la decisión y mediante un acto simbólico le confiere una fuerza especial. (Roth, 2002)

En el modelo III, política gubernamental, la decisión por explicar no es resultado de elecciones o de productos, sino que son resultantes de los diversos juegos y de la interacción conflictiva entre varios individuos o participantes (jugadores) que operan ubicados en el centro de las decisiones<sup>9</sup> , cada uno con intereses y objetivos específicos, dotados de recursos distintos y desiguales, así como diferentes percepciones, motivaciones, poder y estrategias, con miras de sacar adelante sus preferencias. El modelo III trata de atender las diferencias, los malentendidos y las confusiones que atribuyeron a la realización de lo que en definitiva se llevó a cabo.

Este último modelo contiene un conjunto de conceptos que permite la adecuada aproximación a la realidad a explicar, razón por la cual precisaremos a continuación los componentes fundamentales que servirán de soporte teórico para el desarrollo de este trabajo.

### ***Unidad Básica de Análisis***

Las acciones de los gobiernos son *resultantes políticas*, debido a que las decisiones son el resultado de la interacción, pujas, regateos y conflictos entre diversos jugadores que se caracterizan por tener poder y recursos desiguales, lo cual debe llevar a entender la secuencia de acciones y decisiones como un efecto más de los pactos preestablecidos por estos individuos.

Entonces, se puede inferir que las acciones gubernamentales son el resultado de la superposición, intrincación y conflictos de juegos y jugadores secundarios que tienen injerencia sobre los resultados de la decisión gubernamental formal.

### ***Conceptos Organizadores***

Cuatro preguntas orientan los conceptos organizadores:

---

<sup>9</sup> Para efectos del análisis se utiliza el término **jugador** tomando como referencia Allison (1988; 238)

**a) ¿Quién juega? Es decir ¿a quién pertenecen los intereses y acciones que tienen efectos importantes sobre las decisiones y acciones gubernamentales?**

El actor gubernamental se entiende como un grupo compuesto por varios jugadores que operan individualmente y, en consecuencia, el conjunto de sus acciones determinan las decisiones gubernamentales. Tales individuos al poder tomar posición sobre los principales canales de producción de acciones, -posiciones que en última instancia determinan las ventajas que pueden hacer efectivas en cada uno de los juegos-, inciden en el gran juego político.

**.b) ¿Qué determina la postura de cada jugador?**

*Percepciones y prioridades parroquiales.* La determinación de un problema está supeditada a la posición, prioridades y propensiones que caracterizan al observador, y en ese punto radica la dificultad de llegar a consensos sobre la acción que debe acometerse para enfrentarlo.

*Fines e intereses.* Los intereses están determinados por diferentes niveles, es decir pueden obedecer a intereses organizacionales, domésticos, o personales. A su vez la postura de un jugador puede depender del papel que crea debe desempeñar según su rol en el juego.

*Apuestas y posturas.* En el mismo sentido que los intereses, las apuestas de cada jugador están marcadas por sus paradigmas específicos y los intereses relativos al momento que se desarrolla.

*Plazos y facetas.* Los tiempos que impone el juego moldean las acciones que ejecutan los jugadores. Es decir, los individuos no sólo actúan bajo sus propensiones, sino también influyen los plazos que los fuerzan a actuar de determinada manera.

**c) ¿Qué determina el impacto que cada jugador tiene sobre los resultados?**

Fundamentalmente el impacto de los jugadores lo determina el *poder*, es decir “la influencia efectiva sobre las decisiones y acciones gubernamentales” (Allison, 1988) .El

poder se constituye por tres elementos: la concentración de pactos; destreza y voluntad de usar esas ventajas; y percepciones que otros jugadores tienen de los dos ingredientes recién mencionados. A su vez las ventajas están determinadas por las posiciones; el uso adecuado de los recursos y la información que permite el cálculo para efectuar las acciones; la capacidad para afectar los objetivos de los otros jugadores; el aprovechamiento de la reputación y las relaciones personales, especialmente las que se establezcan con esferas superiores de influencia y de poder.

**d) ¿Cuál es el juego? ¿Cómo se combinan las posturas, influencias y movimientos de los jugadores para resultar en decisiones y acciones gubernamentales?**

*Canales de acción.* Son los lugares donde los jugadores asumen una posición y toman acciones respecto a un tema específico. Pero además, los canales de acción estructuran el juego a través de la selección de los principales jugadores, sus ventajas y desventajas así como también el ritmo del juego. “De manera aun mas critica, los canales determinan “quien acometerá la acción””. (Allison, 1988)

*Las reglas del juego.* Las reglas del juego están contenidas por ejemplo en la Constitución, los estatutos, las interpretaciones de las cortes, las órdenes ejecutivas, las convenciones, e incluso, la cultura. El conjunto de reglas define el juego, ya que establece los límites de la acción y decisión, el poder de cada canal y las posiciones que allí se pueden asumir.

*La acción como resultante política.* La decisión no es el resultado de una concertación armónica entre varios individuos, por el contrario esta mediada por conflictos, intereses, condiciones, ventajas, y poderes desiguales que dejan como resultado la decisión formal gubernamental.

Una de las proposiciones que no se encuentra dentro de los conceptos organizadores, pero que es una pieza fundamental dentro del análisis construido por Allison -y que es también clave para este trabajo- se refiere a que “una vez alcanzada la decisión gubernamental o presidencial el juego no se da por concluido. Las decisiones pueden revertirse o simplemente ignorarse... Pero aunque no se las revierta o ignore, las

decisiones deben ser implementadas. En consecuencia, las decisiones gubernamentales formales usualmente están a la mitad del camino en la trayectoria de la acción... Luego de una decisión, el juego se expande y se aglomeran más jugadores (pueden ser el electorado, actores regionales, etc.), con mayor diversidad de preferencias y con poder más independiente.” (Allison, 1988)

Los conceptos anteriormente descritos en el paradigma de política gubernamental resumen la esencia de toda la literatura relacionada con el modelo III, que permitirá el análisis de los procesos decisorios alrededor de las exenciones tributarias en el caso de la Ley Páez

### **2.3. Desarrollos integradores: Los buscadores de renta (Rent seekers)**

Si bien es cierto que una de las premisas para lograr avances en el estudio de la política es focalizar la atención hacia aspectos cada vez más específicos de la realidad política, premisa que se cumple en el objeto de estudio seleccionado para este trabajo, esta postura no excluye plantear desarrollos integradores de dos o más disciplinas que permitan explicar procesos dentro del ámbito político (Losada y Casas, 2010)

Por tanto, el reto que asume el desarrollo de este trabajo es abordar el proceso decisorio en el caso de las exenciones y beneficios establecidos en la Ley Páez mediante aproximaciones a aspectos relevantes de la perspectiva del *public choice* o elección pública que se define como “la economía de la toma de decisión en los ámbitos no mercantilistas, o sencillamente la aplicación de los métodos de la economía a la ciencia política”<sup>10</sup>

Los referentes conceptuales del *public choice* que contribuyen a complementar el análisis en el marco del modelo de política gubernamental tienen que ver con la concepción de actores políticos que obran despojados de su altruismo en la defensa del bien común y equiparados a empresarios privados, cuya motivación en la toma de decisiones sobre política públicas está basada en maximizar intereses personales,

---

<sup>10</sup> Roth (2002) cita a Mueller para dar explicación sobre la toma de decisión a la hora de hacer un análisis a una política pública.

como la reelección y mayores recursos en términos de poder (Downs, citado en Roth, 2002)

En el mismo sentido se aborda la aplicación más amplia de estos conceptos a grupos organizados como partidos políticos, gremios o instituciones, que defienden sus intereses grupales para obtener posiciones o ventajas en el proceso decisorio. Al respecto, el trabajo se enfoca de manera especial en el comportamiento de los *rentseeking*, perspectiva que busca explicar la lógica existente en la relación entre algunos grupos de presión y el Estado, a cuyo análisis han contribuido autores como Buchanan, Tullock, Lander y Posner, entre otros.

De acuerdo con los planteamientos de Tullock (1993) los burócratas (entendidos para efectos del tema del presente trabajo como agentes privados de intermediación que representan intereses de empresarios o grupos de empresarios) realizan de manera activa *rentseeking* (búsqueda de renta) a través del proceso político, generalmente vinculados a poderosos grupos de interés o sectores políticos, en una red clientelar que puede abarcar varios niveles, actuando con la condescendencia de los políticos y sin conocimiento racional de tales manejos por parte de los electores, conceptos que contribuyen en la búsqueda de explicación sobre modificaciones en el proceso de toma de decisiones en el caso de la Ley Páez de los montos de las exenciones, municipios beneficiados, plazos y prorrogas en la obtención de los beneficios por parte de los empresarios que se acogieron a dicha legislación.

De igual manera resultan importantes para los objetivos del trabajo los aportes de los estudios del comportamiento *rentseeking* referidos al papel de los actores o jugadores que participan en el proceso decisorio. “la idea de garantizar las rentas se debe a que el proceso legislativo se concibe como un proceso de intercambio entre grupos de interés demandantes de una legislación que les favorezca y oferentes de un apoyo electoral y económico; y los legisladores demandantes de apoyo electoral y económico (financiación de campañas, recomendaciones de votar a sus miembros, procesos implícitos de favores futuros, o sobornos explícitos, etc.) y oferentes de legislación específica”.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Ver (Roque y García 2004)

Los mismos autores consideran que el empresario, al invertir recursos para apropiarse de rentas creadas por el sector público, tiene en cuenta como factor determinante de su inversión el periodo previsible de disfrute del derecho, porque su duración está directamente relacionada con las ganancias potenciales de su disfrute. Por su parte McChesney<sup>12</sup> considera a los políticos no sólo como meros intermediarios en la distribución de la riqueza en respuesta a las demandas privadas en competencia, sino como agentes independientes que articulan sus propias demandas a las que responden los agentes privados.

#### **2.4. Impuestos y exenciones tributarias.**

La explicación del proceso decisorio del objeto de estudio del presente trabajo requiere necesariamente establecer los referentes jurídicos relacionados con el caso, con el fin de definir el contexto de normas formales (Constitución, leyes, decretos) mediante las cuales el Estado regula el comportamiento de los ciudadanos y se constituyen en la base institucional para la toma de decisiones. Del mismo modo, los conceptos y posturas en el ámbito económico y fiscal complementan el marco conceptual para entender las implicaciones de la selección, legitimación e implementación de las exenciones tributarias establecidas tanto en los decretos del gobierno para enfrentar la emergencia ocasionada por la avalancha del río Páez, como en la Ley debatida y aprobada en el Congreso y sus posteriores modificaciones mediante la Ley 383 de 1997.

##### **a) Referente jurídico de los impuestos**

Una necesidad fundamental en el manejo del Estado es la obtención de recursos con el fin de cumplir sus objetivos frente a los gobernados. Tales recursos se logran a través de las imposiciones pecuniarias de carácter obligatorio (impuestos) que los ciudadanos deben asumir como parte de las reglas de juego de la organización social a la que pertenecen.

---

<sup>12</sup> Op. Cit.



Los impuestos son de diversa índole y gravan los ingresos ordinarios, las ganancias ocasionales, la propiedad, las transacciones, los compromisos y el consumo, según lo establezcan las respectivas autoridades a nivel de la nación, de los departamentos o de los municipios, los cuales surgen de la voluntad unilateral del Estado en un vínculo propio del derecho público que se encuentra establecido en el Capítulo 5 de la Constitución, Artículo 95.9, cuando dice: “son deberes de la persona y del ciudadano: 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del estado dentro de conceptos de justicia y equidad.”<sup>13</sup> De igual manera, un conjunto de leyes y normas que conforman la legislación tributaria establece las características de modo, tiempo, lugar, cantidad y calidad de cada una de las tributaciones establecidas por el Estado.

Pero así como la ley determina la tributación de impuestos como una obligación, existen ciertas excepciones que permiten otorgar beneficios tributarios en situaciones específicas como son las deducciones de base, los regímenes contributivos sustitutivos, la suspensión temporal del recaudo, la concesión de incentivos tributarios, la devolución de impuestos y las exenciones tributarias.

En el caso específico de Colombia La Corte Constitucional se acercó a una definición conceptual sobre las exenciones tributarias al referirse a éstas como “a hechos generadores que en principio estarían total o parcialmente gravados, pero que por razones de política económica, fiscal, social o ambiental el órgano competente decide sustraerlos total o parcialmente de la base gravable dentro del proceso de depuración de la renta”.<sup>14</sup> Como se ve, las exenciones son un hecho excepcional y surgen en oposición al tributo. Son estímulos que pueden ser usados como instrumento fiscal por medio del cual se pretende ayudar a obtener resultados en materia económica y social.

De acuerdo con lo establecido por la Constitución en el artículo 150, el órgano competente para determinar las exenciones tributarias es el Congreso de la República, quien tiene la responsabilidad y la libertad de crear leyes tributarias, así como también exenciones, modificarlas y, si es el caso, derogarlas, dentro de los principios constitucionales que orientan el sistema tributario, que comprenden básicamente los

---

<sup>13</sup> En ese mismo artículo la constitución política señala que “El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes”. COLOMBIA CONSTITUCION POLITICA, Artículo 95. [...]

<sup>14</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1107 de 2001. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Renteria.

conceptos de legalidad (los tributos deben tener como fuente la ley la cual debe contener todos los elementos de la obligación tributaria), equidad (principios de igualdad y justicia) y progresividad (equidad vertical con relación a la capacidad de las personas) consagrados en el Artículo 363 de la Constitución Política.

No obstante, la misma Constitución en el Artículo 215 faculta al Presidente de la República para que mediante la declaratoria de Estado Emergencia pueda establecer por decreto nuevos tributos o modificar los existentes de manera transitoria, los cuales podrán ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso dentro del año siguiente a la declaratoria de emergencia. Ley Páez corresponde a esta categoría como se verá en detalle en el estudio de caso.

Las referencias señaladas permiten establecer el marco normativo en el cual se fundamentan las exenciones tributarias, y en particular las establecidas en el conjunto de normas que hemos denominado Ley Páez para efecto del estudio, y de esta manera determinar quiénes intervienen en su proceso, cuáles son los trámites y los supuestos bajo los cuales se concibieron, así como otros supuestos que más adelante servirán como herramienta analítica para explicar los procesos decisorios de estas normas, así como los diversos intereses que entraron en juego como motivaciones mucho más profundas de las que consagra la ley referenciada.

## **b) Referente Económico.**

Existen diversas interpretaciones y definiciones desde el punto de vista económico de los beneficios tributarios utilizados por los gobiernos como parte del manejo fiscal.

Para algunos analistas la adopción de incentivos tributarios de diversa índole, ha sido una herramienta de política pública frecuentemente empleada y ampliamente difundida, con el argumento de corregir o reducir las imperfecciones del mercado<sup>15</sup>.

Por otra parte, existen definiciones que hacen una lectura relacional de los incentivos tributarios como “disposiciones de dirigismo económico, amparadas por la Constitución, que obran dentro del tributo para otorgar una ventaja económica a un sujeto pasivo

---

<sup>15</sup> (Hernández, Soto, Prada y Ramírez. 2000)

actual o potencial relacionada con la realización de una determinada conducta suya, que se estima de interés para la comunidad y con la cual se coadyuva al progreso general, sin detrimento de la justicia en la tributación.<sup>16</sup>

Sin embargo, no son siempre estas las razones que motivan la implantación de beneficios tributarios, cuya efectividad es cuestionada a nivel tanto teórico como práctico. La teoría tributaria señala que los incentivos fiscales, si bien generan un impacto positivo en un primer momento, inducen importantes distorsiones al desviar los recursos de su asignación más eficiente, hacer más compleja y costosa la operación del sistema impositivo, beneficiar inversiones que en todo caso se habrían efectuado, o generar captura de rentas por parte de firmas no elegibles que buscan parecerse a las favorecidas para gozar del incentivo.

Otros analistas económicos consideran que los alivios tributarios, especialmente los destinados a las empresas, no pueden ser la base de las decisiones empresariales con miras a desarrollar y sostener una industria. Como en la macroeconomía, su suerte dependerá de los determinantes fundamentales y las ventajas comparativas estructurales que tengan tal o cual actividad.<sup>17</sup>

Los conceptos reseñados constituyen otro marco referencial para el estudio del caso de la Ley Páez, en cuanto tiene que ver con el análisis de las motivaciones para justificar la toma de decisión sobre las exenciones tributarias, tanto en la medida transitoria del decreto expedido por el Ejecutivo, como las argumentadas en la exposición de motivos y en los debates en el Congreso para la aprobación de la Ley 218. Igualmente constituyen pieza clave en el estudio de la implementación de dichos beneficios, a la luz de los resultados.

### **3. ESTUDIO DE CASO DE LA LEY PÁEZ**

---

<sup>16</sup> PONENCIA COLOMBIANA PARA LAS XXI JORNADAS LATINOAMERICANAS DE DERECHO TRIBUTARIO, Génova, Italia, 2002, p 286, citado por BRAVO ARTEAGA.

<sup>17</sup> (Clavijo, 2005)

El 6 de junio de 1994 un sismo de magnitud 6.3 en la escala de Richter, con epicentro en las faldas del Nevado del Huila ocasionó desprendimientos en la zona montañosa que, debido a la acumulación de agua de la temporada invernal, se convirtieron en una avalancha de más de 300 millones de metros cúbicos, arrasando a su paso con poblaciones enteras. En esta tragedia perecieron más de 1.100 personas, principalmente indígenas nasa, fueron destruidas viviendas, vías de comunicación, cultivos y tierras cultivables y obras de infraestructura. Los daños fueron calculados en 150 millones de dólares

Ante la dimensión de la tragedia y la necesidad de tomar medidas para brindar la ayuda básica de la población afectada, iniciar la reconstrucción de la zona afectada y buscar soluciones para la rehabilitación económica y social, el gobierno del presidente César Gaviria decretó el Estado de Emergencia de acuerdo con las facultades conferidas por la Constitución y, bajo esa figura, expidió un paquete de decretos para enfrentar tan grave situación, uno de los cuales, el 1264 del 21 de junio de 1994, estableció incentivos tributarios para las empresas y personas naturales que realizaran inversiones en la zona del desastre, de cuyo estudio, a través de las evidencias existentes, se ocupa este capítulo del trabajo.

### **3.1. Proceso de formulación y legitimación.**

#### **3.1.1. Decreto- Ley 1264 de 1994.**

##### ***Reglas de Juego***

De acuerdo con lo establecido por la Constitución en el Artículo 150 es el Congreso de la República quien tiene la responsabilidad de crear leyes tributarias, modificarlas y, si es el caso, derogarlas; al igual que establecer exenciones. No obstante, , la misma Constitución en el Artículo 215 faculta al Presidente de la República para que con la firma de todos sus ministros declare el Estado Emergencia cuando se presenten hechos que perturben o amenacen el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública y, bajo esa figura, dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus

efectos, con la facultad de establecer nuevos tributos o modificar los existentes de manera transitoria.

El gobierno del presidente César Gaviria utilizó tales facultades y expidió el Decreto 1178 del 9 de junio de 1994, por el cual declaró “el Estado de Emergencia por el término de quince días calendario, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de este Decreto, con el fin de conjurar y evitar la extensión de los efectos de la crisis producida por razón de la calamidad pública a que se refieren los considerandos...que se presentó en diversos municipios de los Departamentos de Huila y Cauca”.<sup>18</sup> Mediante la declaratoria de emergencia el Ejecutivo expidió cuatro decretos- ley con medidas para enfrentar la emergencia, así:

Decreto 1179 (modificado por el Decreto 1263) para crear la Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del río Páez y zonas, aledañas, denominada Corporación Nasa Kiwe, con el fin de financiar actividades y obras, ejecutar planes y programas, adquirir inmuebles, coordinar la construcción de vivienda y recibir donaciones

Decreto 1185 mediante el cual se adopta un régimen especial de negociación directa y de expropiación de bienes para permitir el desarrollo de los proyectos de reconstrucción y rehabilitación de las zonas afectadas y compensar a las comunidades indígenas las áreas de los territorios indígenas que no pueden ser explotadas o habitadas por ser zonas de riesgo.

Decreto 1264 cuyo objetivo central es establecer exenciones en materia de impuesto sobre la renta y complementarios para nuevas empresas que se instalen en el área afectada; determinar la zona en que operará dicha exención y los requisitos que deben cumplirse para tal efecto.

Decreto 1265 para autorizar a los establecimientos bancarios oficiales que hacen parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario a castigar las deudas por capital, intereses y gastos existentes al 6 de junio de 1994, a cargo de los productores privados en las zonas afectadas por el sismo y la avalancha en los Departamentos del Huila y

---

<sup>18</sup> Diario Oficial No. 41.393, del 16 de junio de 1994

Cauca. Este Decreto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia No. C-375-94.

El presente estudio se centrará en las medidas adoptadas mediante el Decreto 1264, que son la base para la expedición de la Ley 218 de 1995 y objeto de modificación por la Ley 383. Sin embargo, los demás decretos citados se utilizarán como referentes para contextualizar aspectos de la toma de decisiones sobre las exenciones tributarias.

### ***Los Jugadores y sus motivaciones.***

Son dos los jugadores que se involucran con las decisiones plasmadas en el Decreto 1264. Por una parte el Ejecutivo<sup>19</sup> (el Presidente y todos los ministros, como lo requiere la declaratoria de Estado de Emergencia), propiciadores y sujetos activos de la decisión. Por otra, las empresas como sector privado de la economía nacional, cuyo papel es pasivo en esta primera instancia y a las cuales se les ofrece importantes incentivos tributarios para motivar su participación.

En la parte motiva del Decreto 1178 mediante el cual se estableció el Estado de emergencia deja ver las alternativas planteadas por parte del Ejecutivo para conjurar la emergencia, cuando dice que “*es necesario establecer disposiciones particularmente en materia presupuestal, crediticia, fiscal, expropiación y dotación de vivienda, con el fin de atender las necesidades básicas de las personas afectadas y lograr la reconstrucción y rehabilitación de la zona*” (subrayado fuera de texto), pues muestra la decisión de trabajar en dos frentes de acción: por una parte la atención de las necesidades básicas, de aplicación y efecto inmediatos (construcción de vivienda, financiación de obras prioritarias, adquisición de inmuebles, expropiación de bienes, compensación de daños

---

<sup>19</sup> César Gaviria Trujillo, Presidente de la República; Fabio Villegas Ramírez, Ministro de Gobierno; Noemí Sanín de Rubio, Ministra de Relaciones Exteriores; Andrés González Díaz, Ministro de Justicia y del Derecho; Rudolf Hommes Rodríguez, Ministro de Hacienda y Crédito Público; Rafael Pardo Rueda, Ministro de Defensa Nacional; José Antonio Ocampo Gaviria, Ministro de Agricultura; Gerardo Hernández Neira, Viceministro de Trabajo y Seguridad Social, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Trabajo y Seguridad Social; Juan Luis Londoño De la Cuesta, Ministro de Salud; Mauricio Cárdenas Santamaría, Ministro de Desarrollo Económico; Guido Nule Amín, Ministro de Minas y Energía; Juan Manuel Santos Calderón, Ministro de Comercio Exterior; Maruja Pachón de Villamizar, Ministra de Educación Nacional; Manuel Cipriano Rodríguez Becerra, Ministro del Medio Ambiente; William Jaramillo Gómez, Ministro de Comunicaciones; Jorge Bendeck Olivella, Ministro de Transporte.

a las comunidades indígenas, castigo de deuda e intereses con los banco oficiales, etc.) a través de las medidas establecidas en los decretos 1179 y 1185 y 1265.

Por otra parte, para la reconstrucción y especialmente la rehabilitación, estimadas como acciones de mediano y largo plazo, la alternativa seleccionada por la Administración Gaviria se plantea claramente en la parte motiva del Decreto 1264, al considerar que *“con miras a conjurar la crisis y restablecer el orden económico, social y ecológico del país, se hace necesario establecer exenciones en materia de impuesto sobre la renta y complementarios para estimular el establecimiento de nuevas empresas que conduzcan a reactivar la zona afectada”* y se corrobora con los incentivos tributarios para las empresas establecidos en la parte resolutive del decreto en mención, las cuales se explicarán en detalle más adelante.

Es importante destacar, para efectos del estudio del caso y posterior análisis, que las decisiones adoptadas en materia de exenciones tributarias por el gobierno de César Gaviria mediante el Decreto 1264 del 21 de junio de 1994 constituyen el punto de partida y la piedra angular de una secuencia de procesos decisorios en medio de álgidos conflictos de poder que involucraron a cada paso a nuevos jugadores, a lo largo de cuatro periodos presidenciales en un lapso de 16 años, y que aún hoy es objeto de medidas especiales.

### ***Las decisiones***

El decreto 1264 establece un conjunto beneficios tributarios de diversa índole, así como las condiciones y requisitos a cumplir por las empresas interesadas, los territorios beneficiados, las actividades susceptibles de desarrollar y la vigencia de las medidas.

Del contenido del decreto 1264 y las leyes 218 y 383 se han seleccionado cuatro variables tanto por su importancia para el propósito del presente estudio, como por ser los aspectos donde se evidencian las modificaciones introducidas en la secuencia de procesos decisorios en esta etapa de formulación y legitimación, para conformar una matriz aplicable en cada caso.

<p><b>BENEFICIOS</b></p>	<p>1. Para nuevas s empresas que generen el 80% de su producción en la zona afectada: exención del 100% sobre impuesto de renta y complementarios:</p> <p>2. Para inversionistas en nuevas empresas: exención en la misma proporción del impuesto de renta y complementarios.</p> <p>3. Para nuevas empresas de tardío rendimiento: crédito fiscal equivalente al 15% de la inversión realizada en el periodo improductivo, representado en un bono utilizable para pagar impuesto de renta en el periodo productivo</p>
<p><b>ACTIVIDADES</b></p>	<p>Nuevas empresas agrícolas o ganaderas, nuevos establecimientos industriales y mineros que no se relacionen con la exploración o explotación de hidrocarburos.</p>
<p><b>MUNICIPIOS</b></p>	<p><b>Cauca:</b> Caldon, Inzá Jambaló Toribío, Caloto, Totoró, Silvia, Páez. (8)</p> <p><b>Huila:</b> La Plata, Paicol, Yaguará, Nátaga, Iquirá, Tesalia. (6)</p>
<p><b>VIGENCIA</b></p>	<p>Hasta el 31 de diciembre de 1995. Para gozar de la exención no podrá transcurrir un plazo mayor de cinco (5) años entre la fecha del establecimiento de la empresa y el momento en el que empieza la fase productiva.</p>

**3.1.2. Ley 218 de 1995**

***Reglas de Juego***

El mismo Artículo 215 de la Constitución que faculta al Presidente de la República para establecer de manera transitoria nuevos tributos o modificar los existentes mediante la declaratoria del Estado de Emergencia, también determina el mecanismo para que en este caso excepcional el órgano legislativo ejerza sus atribuciones constitucionales con



respecto a la tributación: *“El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo”*.

Por su parte la Ley 137 de 1994, reguladora de los Estados de Excepción, en el Artículo 30 reafirma las atribuciones constitucionales del Congreso en esas circunstancias: *“El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria de Estado de Emergencia, reformar, derogar o adicionar los Decretos Legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental.”* El Congreso de la República, - que había iniciado labores el 20 de julio de 1994 con una nueva composición- ejerce las facultades señaladas. En efecto, el 31 de agosto el Senado inicia el estudio del Proyecto de Ley No. 43/94 “por el cual se modifican los Decretos Nos. 1264 y 1265 del 21 de junio de 1994, proferidos en desarrollo de la emergencia declarada mediante Decreto 1178 del 9 de junio de 1994 y se dictan otras disposiciones”<sup>20</sup>

### ***Los jugadores y sus motivaciones.***

Un primer aspecto importante de resaltar es la elección que realiza el Congreso entre las alternativas que le permiten las reglas de juego. Por una parte, facultad discrecional de revisar o no los decretos de la emergencia (*podrá...*). Si decide hacerlo, tiene como alternativas *reformar, derogar o adicionar* los decretos legislativos expedidos por el Ejecutivo. En este caso el Congreso eligió *reformar* bajo la forma de *modificar*, según reza el título tanto del Proyecto de Ley en Senado y Cámara, como el de la ley aprobada.

Un segundo aspecto, igualmente importante en la elección de decisiones por parte del Congreso, se evidencia en la determinación del órgano legislativo de actuar sólo sobre dos de los cuatro decretos-ley expedidos por el Gobierno, específicamente los de carácter económico, enfocando su atención en el Decreto 1264 que establece las

---

<sup>20</sup> SENADO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de Ley No. 43/94

exenciones tributarias para la empresa privada, como se puede observar tanto en el Proyecto de Ley 43/94 Senado, 188/95 Cámara y en el texto de la Ley 218 aprobado finalmente.

En la ponencia para primer debate del Proyecto de ley 43/94, el senador Aurelio Iragorri Hormaza, miembro de una tradicional familia caucana vinculada a la política y los negocios, sustenta su importancia en los siguientes términos: “El Proyecto reviste trascendental importancia económica y sociopolítica para los habitantes de las zonas afectadas por el movimiento telúrico y la avalancha del río Páez...que por la magnitud de la catástrofe exigen la inmediata y permanente atención del gobierno central y local con el objeto de alcanzar la recuperación económica de la región, la reubicación de los damnificados en predios productivos, el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades afectadas y la neutralización de las contiendas sociales evitando, de esta manera, la agudización de los conflictos políticos”<sup>21</sup>

El ponente igualmente expresa puntualmente sus motivaciones para proponer las modificaciones al Decreto 1264. Con respecto al número de municipios de los departamentos de Huila y Cauca cobijados por las exenciones de impuestos dice que “es indispensable ampliarlo si no se pierde de vista que el desastre del Páez no solo afectó a las poblaciones rivereñas sino también las zonas aledañas y las capitales departamentales. Igualmente es forzoso excluir del proyecto algunos territorios que erróneamente fueron considerados como municipios sin que realmente lo fueran”

Sobre la vigencia de los beneficios el senador Aurelio Iragorri argumentó: “Pretender que en un solo año se pueden superar las gravísimas secuelas ocasionadas por los sismos y la avalancha del río Páez, tal como lo dispone el Artículo 2 del Decreto 1264 del 21 de junio de 1994, no es más que retórica jurídica (subrayado fuera de texto). Si se tiene presente las características socioeconómicas y políticas de la región se hace imprescindible ampliar dicho plazo por lo menos a diez años, término durante el cual los beneficios de las exenciones de renta y complementarios pueden atraer a posibles inversionistas quienes, más se motivarán, en tanto el lapso de las exenciones sea más prolongado”

---

<sup>21</sup> Proyecto de Ley 43/94, ponencia para primer debate.

Estas argumentaciones, junto a otras no tan relevantes, sirvieron de base para la discusión del Proyecto de Ley en los cuatro debates reglamentarios y sustentaron igualmente las diversas modificaciones introducidas a la norma original por parte de Congreso como nuevo jugador que participa en la toma de decisiones sobre el objeto de estudio, modificaciones que se pueden observar con claridad en el cuadro comparativo que se incluye más adelante.

En cuanto al Ejecutivo, es importante anotar que el 7 de agosto de 1994, días antes del inicio de los debates del proyecto de ley en mención, comienza la administración de Ernesto Samper Pizano y es su ministro de Hacienda, Guillermo Perry Rubio, quien asume a nombre del nuevo Gobierno el trámite en el Congreso.

### ***Las decisiones***

En el transcurso del proceso decisorio surtido en el Congreso los incentivos tributarios ofrecidos a las empresas interesadas en invertir en la zona afectada por la tragedia del río Páez tuvieron importantes **modificaciones**: por una parte, las consecutivas adiciones que se realizaron a las exenciones tributarias y a la forma de aplicarlas (inversión como deducción de la renta bruta, valor invertido como renta exenta, o descuento tributario sobre el impuesto a pagar); a la gradualidad de los beneficios, a la ampliación del tipo de empresas; a los plazos que deben transcurrir entre el establecimiento de la empresa y su fase productiva; incluyendo, además, la exención de impuestos y aranceles para la maquinaria, equipos, materias primas y repuestos que se instalen o utilicen en los municipios beneficiados, así como la obligación del Gobierno Nacional de crear una línea especial de crédito subsidiado de fomento para apoyar el establecimiento de nuevas empresas o reactivar unidades productivas pre-existentes en la zona afectada, entre las de mayor relevancia con relación a este estudio.

Mediante la utilización de la matriz con las cuatro variables seleccionadas, se realiza una comparación que evidencia las diferencias entre las decisiones establecidas en el Decreto 1264 y las aprobadas en la Ley 218, más conocida como Ley Páez, en materia de exenciones tributarias.

## MATRIZ No.2. COMPARACIÓN DECRETO 1264 Y LEY 218 DE 1995

	DECRETO-LEY 1264, JUNIO 21 DE 1994	LEY 218 DE 1995
<b>BENEFICIOS</b>	<p>1. Exención del 100% sobre impuesto de renta y complementarios para nuevas empresas que generen el 80% de su producción en la zona afectada</p> <p>2. Exención en la misma proporción del impuesto de renta y complementarios para inversionistas en nuevas empresas.</p> <p>3. Crédito fiscal para nuevas empresas de tardío rendimiento del 15% del valor de la inversión realizada en el período improductivo, representado en un bono utilizable para pagar impuesto de renta en el período productivo.</p>	<p>1. Renta exenta del impuesto por 10 años, así:                      - 100% para las empresas preestablecidas o nuevas que se establezcan entre el 21 de junio de 1994 y el 20 de junio de 1999.                      - 50% para las que se instalen entre el 21 de junio de 1999 y el 20 de junio del año 2001                      - 25% para las que se establezcan entre el 21 de junio del año 2001 y el 20 de junio del año 2003.</p> <p>2. Crédito fiscal para nuevas empresas de tardío rendimiento del 15% del valor de la inversión realizada en el período improductivo, representado en un bono utilizable para pagar impuesto de renta en el período productivo.</p> <p>3. Renta exenta o crédito fiscal para las nuevas inversiones en acciones o participaciones de empresas establecidas en los municipios afectados.</p> <p>4. Exención de todo impuesto, tasa o contribución para maquinaria, equipos, materias primas y repuestos nuevos o de modelos producidos hasta con cinco (5) años de antelación, que se instalen o utilicen en los municipios beneficiados, con aprobación de licencia de importación por el Ministerio de Comercio Exterior a más tardar el día 31 de diciembre del año 2003.</p>
<b>ACTIVIDADES</b>	<p>Nuevas empresas agrícolas o ganaderas, nuevos establecimientos industriales y mineros que no se relacionen con la exploración o explotación de hidrocarburos.</p>	<p>Nuevas empresas agrícolas, ganaderas, microempresas, establecimientos comerciales, industriales, turísticos, compañías exportadoras y mineras que no se relacionen con la exploración o explotación de hidrocarburos, que se instalen efectivamente en la zona afectada por el sismo y avalancha del río Páez, y aquellas preexistentes al 21 de junio de 1994 que demuestren fehacientemente incrementos sustanciales en la generación de empleo, siempre que estén localizadas en los municipios beneficiados</p>
<b>MUNICIPIOS</b>	<p><b>Cauca:</b> Caldono, Inzá Jambaló Toribío, Caloto, Totoró, Silvia, Páez. (8)</p> <p><b>Huila:</b> La Plata, Paicol, Yaguará, Nátaga, Iquirá, Tesalia. (6)</p>	<p><b>Cauca:</b> Caldono, Inzá Jambaló Toribío, Caloto, Totoró, Silvia, Páez, Santander de Quilichao, Popayán, Miranda, Morales, Puracé, El Tmbo, Timbío, Suárez. (16)</p> <p><b>Huila:</b> La Plata, Paicol, Yaguará, Nátaga, Iquirá, Tesalia, Neiva, Aipe, Campoalegre, Gigante, Hobo, Rivera, Villavieja. (13)</p>
<b>VIGENCIA</b>	<p>Hasta el 31 de diciembre de 1995. Para gozar de la exención no podrá transcurrir un plazo mayor de cinco (5) años entre la fecha del establecimiento de la empresa y el momento en el que empieza la fase productiva.</p>	<p>Las exenciones de impuestos tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre del año 2003.</p>

### 3.1.3. Ley 383 de 1997.

#### *Reglas de juego*

Esta etapa del estudio corresponde al proceso inicial de aplicación en la práctica de la Ley 218 de 1995, que le permite al Gobierno detectar las graves fisuras que presentan los beneficios tributarios establecidos en ella, como lo describió en ese momento el analista Eduardo Laverde Toscano: “Fueron precisas, sucesivamente, las intervenciones del Gobierno Nacional, del Congreso y finalmente del honorable Consejo de Estado para, encaminar o dirigir por buen camino, el asunto, la discusión relativos a la utilización y la administración de los beneficios fiscales autorizados por la Ley 218 de 1995 y objeto inicial de una avalancha inicial de pretendidos abusos por parte de aventureros intérpretes de una ley que tuvo, evidentemente, objetivos más nobles”<sup>22</sup>

Este periodo se caracteriza por los sucesivos intentos del Gobierno Nacional para precisar las reglas del juego contenidas en la Ley Páez con respecto a las exenciones tributarias y delimitar sus alcances: “El Ministerio de Hacienda insiste en que la Ley 218 de 1995 -que creó una serie de exenciones y estímulos tributarios a la mayoría de municipios del Huila y Cauca, departamentos afectados por la Avalancha del río Páez- es además de amplia y generosa, imprecisa en sus alcances. Por ello se elaboraron varios decretos reglamentarios que se refieren fundamentalmente a la interpretación de los beneficios tributarios, control y seguimiento a las importaciones de maquinaria, insumos y materias primas y confrontación patrimonial de las empresas que se instalen en la zona para determinar si se trata de una inversión nueva”<sup>23</sup>

En efecto, la Ley 218 fue reglamentada sucesivamente por los decretos 529 de 1996; decreto 2340 de 1996; decreto 890 de 1997; decreto 891 de 1997 y decreto 1551 e3 1998.<sup>24</sup> Igualmente fue modificada la Ley 383 de 1997, mediante la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, donde, luego del Decreto 1222 de 1996 y dos fallos del Consejo de Estado, se precisó uno de los temas más álgidos de los beneficios tributario referente al tiempo de aplicabilidad de

---

<sup>22</sup> Periódico El Tiempo, sección económica. Agosto 4 de 1997. Consulta virtual

<sup>23</sup> Periódico El Tiempo, sección Economía. Enero 13 de 1997. Consulta virtual

<sup>24</sup> Revista Impuestos. Narciso León Díaz, consultor tributario. NO. 65. Editorial Legis

uno de tales beneficios “lográndose para el inversionista la seguridad jurídica que debe informar todo el ordenamiento, la cual es que si opta por la deducción o el descuento del valor invertido, lo podrá hacer en el mismo año en que haga el desembolso, y no sujeto a las interpretaciones de las autoridades de impuestos”<sup>25</sup>.

Por tanto la Ley 383 resulta clave en este estudio, pues con su expedición se decanta un período bastante agitado en torno a las implicaciones fiscales de las exenciones tributarias aunque, es bueno precisarlo, allí no culmina las discusiones y reglamentaciones sobre los alcances prácticos de los incentivos tributarios establecidos en la Ley Páez. Igualmente es importante la Ley 383 pues en sus disposiciones se realiza la tercera y última ampliación del número de municipios beneficiados con relación a los fijados inicialmente en el Decreto legislativo 1264 (ya se había ampliado en la Ley 218 de 1995 y en el Decreto 529 de 1996), hecho que no deja de resultar curioso en una ley destinada a la lucha contra la evasión y el contrabando.

### **Los jugadores y sus motivaciones**

En esta etapa aumenta del número de jugadores que toma parte en los procesos decisorios. Además del Ejecutivo, el Congreso y los empresarios entran en acción la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, El consejo de Estado y la Corte Constitucional Así lo registra también el ya citado analista Eduardo Laverde Toscano: “El Gobierno al reglamentar la ley, la DIAN mediante conceptos oficiales al interpretarla y luego el Congreso de la República rectificando y precisando, mediante nueva ley, la 383 de 1997, definieron el nuevo cauce que debe recorrer el río de los incentivos fiscales mediante el cual quiso estimularse la recuperación social y económica de una región azotada por inclemencias de la naturaleza”.<sup>26</sup>

El Gobierno de Ernesto Samper a través de su nuevo ministro de Hacienda José Antonio Ocampo, realiza varios intentos por reducir los beneficios tributarios otorgados por la Ley Páez: “El Gobierno argumenta que las la ley es muy amplia y que se abre un

---

<sup>25</sup> Op. Cit.

<sup>26</sup> Periódico El Tiempo, sección económica. Agosto 4 de 1997. Consulta virtual

gran hueco Fiscal, pues los empresarios en lugar de pagar el impuesto a la DIAN, lo destina a proyectos que están exentos de tributar por diez años”.<sup>27</sup>

El primer intento lo realiza el Ministro Ocampo a través del proyecto de ley de ajuste fiscal, como lo registra el periódico El Tiempo: “La Ley Páez, aprobada en 1995 por el Congreso de la República para fomentar las inversiones en la mayoría de los municipios de Huila y Cauca, se salvó en las comisiones económicas de Cámara y Senado, al retirar el gobierno una propuesta que limitaba los beneficios tributarios. La decisión la adoptó el ministro de Hacienda, José Antonio Ocampo, tras conocer una férrea oposición por parte de un grupo de congresistas, entre ellos Aurelio Irigorri Hormaza, quien fue el ponente de las exenciones luego de la tragedia del río Páez. Ocampo pretendía, a través del artículo tercero del proyecto de ajuste fiscal, que no se pudiera descontar hasta en un 100 por ciento del impuesto de renta el monto de la inversión destinada a empresas ubicadas en los dos departamentos”.<sup>28</sup> Posteriormente, en las medidas tomadas mediante la declaratoria de Emergencia Económica a comienzos de 1997 el Gobierno incluye la misma propuesta de reducción de los beneficios tributarios concedidos mediante la ley Páez,

La DIAN interviene inicialmente para aclarar que la inversión realizada en las empresas beneficiarias no puede ser tratada simultáneamente como renta exenta y como descuento tributario, interpretando, además que tales beneficios se deben aplicar en el periodo fiscal siguiente al de la inversión<sup>29</sup>. Luego su actuación apunta a la fiscalización de las empresas que se acogieron a los beneficios de la Ley Páez por el alto grado de evasión que se presenta a través de empresas de papel: “A la DIAN las cuentas no le cuadran: 1.921 inversionistas aplicaron beneficios tributarios por 340.000 millones de pesos por los años 1996 y 1997. Pero las empresas receptoras de inversión son apenas 594, cuyo capital pagado suma 190.000 millones de pesos. El desfase, de entrada, es de 150.000 millones de pesos”<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Periódico El Tiempo, sección Economía. Noviembre 22 de 1996. Consulta virtual.

<sup>28</sup> Op. Cit.

<sup>29</sup> Ver DIAN, Concepto General 062692, agosto 8 de 1996. Consulta virtual.

<sup>30</sup> Periódico El Tiempo, sección Economía. Abril 9 de 1998. Consulta virtual.

Por su parte el Consejo de Estado atiende varias demandas a los decretos reglamentarios y produce fallos el 14 de julio y el 2 de diciembre de 1997 que se refieren fundamentalmente al tema álgido del tiempo de aplicabilidad y a la prohibición de aplicar simultáneamente los beneficios ofrecidos a los inversionistas. La Corte Constitucional se ocupa de las demandas de inconstitucionalidad que se instauran contra los incentivos de la Ley Páez, reafirmando en sus sentencias que “los distintos beneficios tributarios de la Ley 218 de 1995, responden a causas objetivas que sustentan su existencia y aplicación”<sup>31</sup>

En cuanto al Congreso, no sólo mantuvo su posición de defensa de la Ley Páez, sino que impulsó y aprobó nuevos beneficios mediante a través de la Ley 223 del 20 de diciembre de 1995 que “extendió la exención del impuesto sobre la renta a los dividendos y participaciones recibidas y accionistas de las empresas beneficiadas”<sup>32</sup>

Hay en esta etapa una participación más visible de las empresas a través de los gremios y cámaras de comercio, pero su importancia en todo este proceso radica en que son referente permanente y obligado en cada decisión pues ellos son los beneficiarios de los incentivos tributarios creados a partir de la tragedia ocasionada por la avalancha del río Páez.

### ***Las decisiones***

La Ley 383 en relación con los beneficios tributarios otorgados a las empresas que se acojan a la Ley Páez, modifica el Artículo 5 de ésta para precisar las opciones de exenciones que pueden aplicar los inversionistas y fija el monto de las mismas y el período en el cual lo puede realizar.

Igualmente amplía a 26 el número de municipios beneficiados en el departamento del Cauca y a 22 en el departamento del Huila.

---

<sup>31</sup> Corte Suprema de Justicia Sentencia C-130-97

<sup>32</sup> Narciso León Díaz, consultor tributario. Revista Impuestos N0. 65. Editorial Legis



### MATRIZ N. 3 Comparación Ley 218 de 1995 y Ley 383 de 1997

		<b>DECRETO-LEY 1264, JUNIO 21 DE 1994</b>	<b>LEY 218 DE 1995</b>	<b>LEY 383 DE 1997</b>
<b>BENEFICIOS</b>	<p>1. Exención del 100% sobre impuesto de renta y complementarios para nuevas s empresas que generen el 80% de su producción en la zona afectada</p> <p>2. Exención en la misma proporción del impuesto de renta y complementarios para inversionistas en nuevas empresas:</p> <p>3. Crédito fiscal para nuevas empresas de tardío rendimiento del 15% del valor de la inversión realizada en el periodo improductivo, representado en un bono utilizable para pagar impuesto de renta en el periodo productivo.</p>	<p>1. Renta exenta del impuesto por 10 años, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 100% para las empresas preestablecidas o nuevas que se establezcan entre el 21 de junio de 1994 y el 20 de junio de 1999.</li> <li>- 50% para las que se instalen entre el 21 de junio de 1999 y el 20 de junio del año 2001</li> <li>- 25% para las que se establezcan entre el 21 de junio del año 2001 y el 20 de junio del año 2003.</li> </ul> <p>2. Crédito fiscal para nuevas empresas de tardío rendimiento del 15% del valor de la inversión realizada en el periodo improductivo, representado en un bono utilizable para pagar impuesto de renta en el periodo productivo.</p> <p>3. Renta exenta o crédito fiscal para las nuevas inversiones en acciones o participaciones de empresas establecidas en los municipios afectados.</p> <p>4. Exención de todo impuesto, tasa o contribución para maquinaria, equipos, materias primas y repuestos nuevos o de modelos producidos hasta con cinco (5) años de antelación, que se instalen o utilicen en los municipios beneficiados, con aprobación de licencia de importación por el Ministerio de Comercio Exterior a más tardar el día</p>	<p>Se modifican los beneficios tributarios así:</p> <p>Las empresas domiciliadas en el país que realicen durante los cinco años siguientes a 1994, inversiones de capital en efectivo en el patrimonio de las empresas determinadas en el artículo 2o. del Decreto 1264 de 1994, podrán optar en el periodo gravable en el cual efectuó la inversión, por uno de los siguientes beneficios tributarios:</p> <p>a) Descortar del impuesto sobre la renta y complementarios a su cargo, el cuarenta por ciento (40%) del valor de las inversiones que haya efectuado en las empresas determinadas en el artículo 2o. del Decreto 1264 de 1994;</p> <p>b) Deducir de la renta el ciento quince por ciento (115%) del valor de las inversiones que haya efectuado en las empresas determinadas en el artículo 2o. del Decreto 1264 de 1994.</p> <p>Esto beneficios son excluyentes.</p> <p>Para gozar de la exención no podrá transcurrir un plazo mayor de tres (3) años entre la fecha del establecimiento de la empresa y el momento en que empieza la fase productiva</p>	
<b>ACTIVIDADES</b>	<p>Nuevas empresas agrícolas o ganaderas, nuevos establecimientos industriales y mineros que no se relacionen con la exploración o explotación de hidrocarburos.</p>	<p>Nuevas empresas agrícolas, ganaderas, microempresas, establecimientos comerciales, industriales, turísticos, compañías exportadoras y mineras que no se relacionen con la exploración o explotación de hidrocarburos, que se instalen efectivamente en la zona afectada por el sismo y avalancha del río Páez, y aquellas preexistentes al 21 de junio de 1994 que demuestren fehacientemente incrementos sustanciales en la generación de empleo, siempre que estén localizadas en los municipios beneficiados</p>	<p>Permanece igual</p>	
<b>CUBRIMIENTO</b>	<p><b>Cauca:</b> Calidono, Inzá Jambaló Toribio, Caloto, Totoró, Silvia, Páez. (8)</p> <p><b>Huila:</b> La Plata, Paicol, Yaguará, Nátaga, Iquirá, Tesalia. (6)</p>	<p><b>Cauca:</b> Calidono, Inzá Jambaló Toribio, Caloto, Totoró, Silvia, Páez, Santander de Quilichao, Popayán, Miranda, Morales, Puracé, El Trnbo, Timbio, Suárez. (16)</p> <p><b>Huila:</b> La Plata, Paicol, Yaguará, Nátaga, Iquirá, Tesalia, Neiva, Alpe, Campoalegre, Gigante, Hobo, Rivera, Villavieja. (13)</p>	<p>Cauca: Calidono, Inzá Jambaló Toribio, Caloto, Totoró, Silvia, Páez, Santander de Quilichao, Popayán, Morales, Puracé, El Trnbo, Timbio, Suárez, Cajibío, Píndamó, Sotará, Buenos Aires, La Sierra, Puerto Tejada, Corinto y Patía. (26)</p> <p>Huila: La Plata, Paicol, Yaguará, Nátaga, Iquirá, Tesalia, Neiva, Alpe, Campoalegre, Gigante, Hobo, Rivera, Villavieja, Acevedo, La Argentina, Palermo, Pitalito, Tello, Terruel, San Agustín, Algeciras y Garzón. (22)</p>	
<b>VIGENCIA</b>	<p>Hasta el 31 de diciembre de 1995.</p> <p>Para gozar de la exención no podrá transcurrir un plazo mayor de cinco (5) años entre la fecha del establecimiento de la empresa y el momento en el que empieza la fase productiva</p>	<p>Las exenciones de impuestos que se establecen en el presente Decreto tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre del año 2003.</p>	<p>Permanece igual</p>	

## **3.2. Implementación.**

El estudio del proceso de implementación de la Ley Páez se asume a partir de los criterios esbozados por Roth (2002) según los cuales no se trata de observar un problema puramente administrativo o de simple ejecución, sino que constituye una etapa fundamental porque “es ahí que la política, hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable”. Por tanto, los datos y evidencias recogidos sobre el objeto de estudio se convierten en herramienta clave para el posterior análisis del impacto de esta política pública.

Se trata, entonces, del desplazamiento del problema político a otro escenario para observar los efectos que en la implementación de la Ley Páez tienen los beneficios tributarios con relación a dos indicadores: generación de empleo e inversión como fuente de bienestar social y calidad de vida para la población afectada, puesto que fue precisamente sobre ellos que se soportó la justificación para la toma de decisiones, tanto en el Ejecutivo como en el Congreso.

Para los datos generales sobre instalación de empresas y algunas proyecciones iniciales se consultaron y confrontaron varias fuentes. Para el estudio de las dos variables señaladas, resultan fundamentales las investigaciones realizadas por el Centro de Investigación de Economía y Finanzas, CIENFI, de la Universidad ICESI recopiladas en el libro “Diez años de la Ley Páez”, al igual que el estudio “Derecho económico: análisis económico de la Ley Páez” (Gómez, Jara y González, 2002) de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

### **3.2.1. Análisis de resultados de la Ley Páez.**

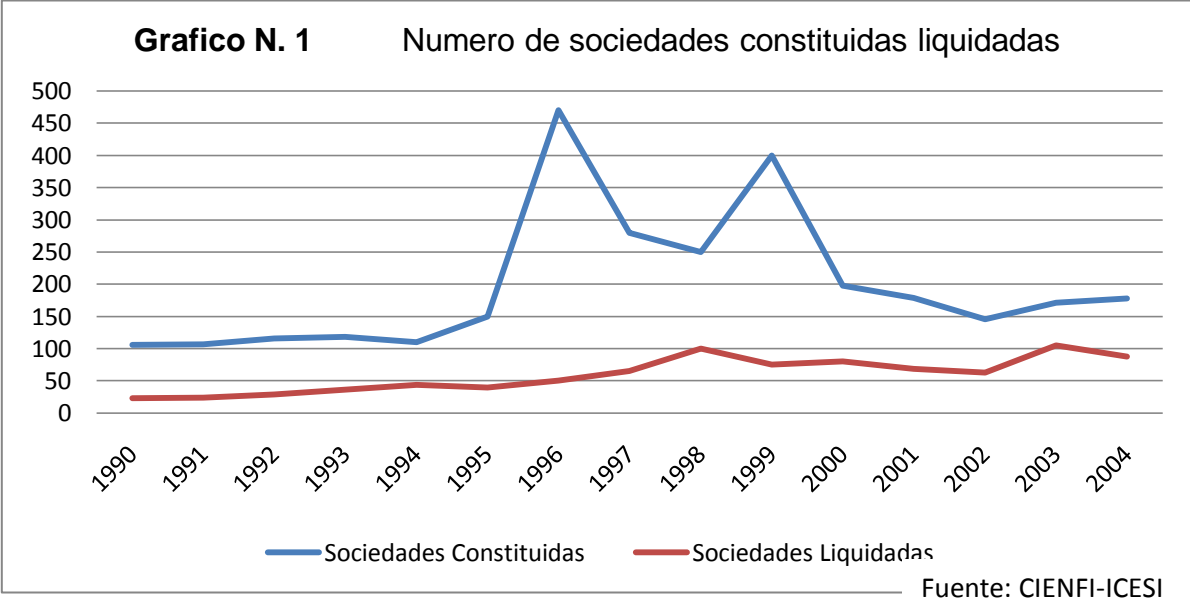
#### **a). Constitución e inversión de empresas**

Una de las fuentes consultadas estima que entre 1996 y finales de 1997 se crearon en la zona cobijada por la Ley Páez en los departamentos de Huila y Cauca 1.400 nuevas

empresas con un capital aproximado de 360.000 millones de pesos.<sup>33</sup> Por su parte, la revista Dinero de abril 13 de 1998 en un detallado análisis de la implementación de la Ley Páez en el Cauca, tomó como fuente los registros de las Cámaras de Comercio de la región para señalar los siguientes datos: constitución de 957 empresas bajo el amparo de la citada ley, de las cuales 50% no concretaron inversiones. Del 50% restante, 62 entraron en producción, 132 construidas o en proceso de construcción y 109 en trámite de licencia ambiental.

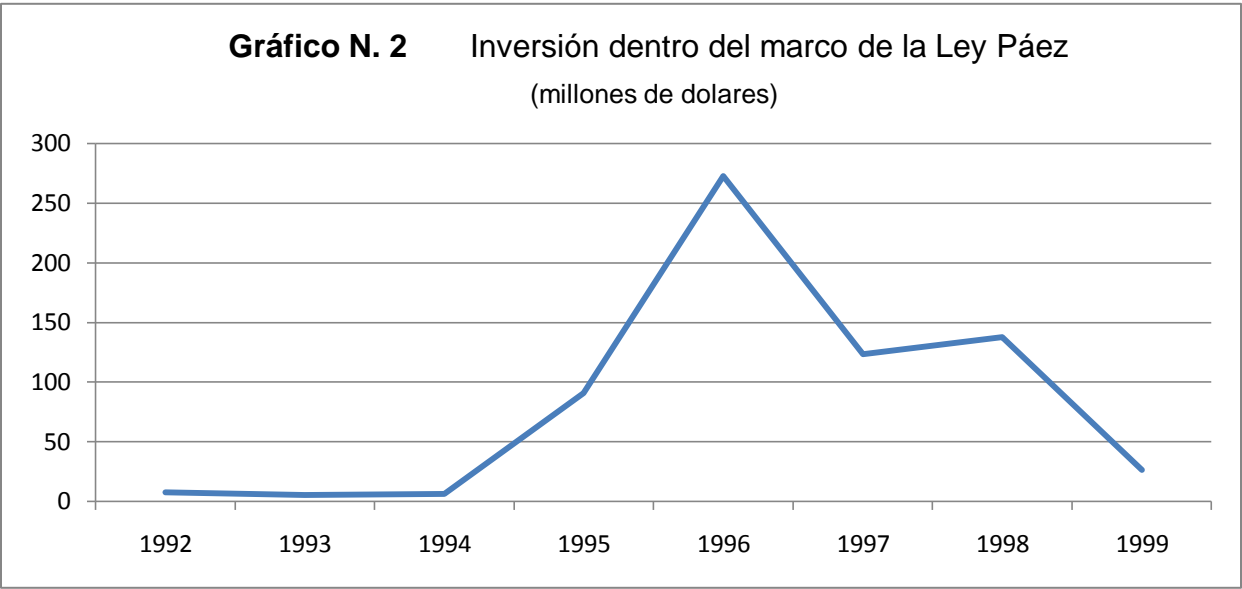
En el estudio “La Ley Páez y el nivel de actividad económica” del ICESI, basado en información consolidada de la Cámara de Comercio del Cauca se evidencia un crecimiento en la constitución de sociedades, que muestra su pico más alto en 1996, un decrecimiento en 1997 y 1998, para volver a crecer en 1999 y a partir de ese año descender hasta su nivel histórico normal. En cuanto a las sociedades liquidadas se observa un crecimiento leve desde 1996 hasta el 2003, con un pico alto en 1998.

La mayor parte de instalación de empresas y construcción e parques industriales se da en el norte del Cauca, en los municipios de Santander de Quilichao, Caloto, Miranda y Puerto Tejada. Según datos del Cienfi-ICESI en esta zona se construyeron 51 parques que acogieron a más de 110 empresas.



<sup>33</sup> Narciso León Díaz, consultor tributario. Revista Impuestos N0. 65. Editorial Legis

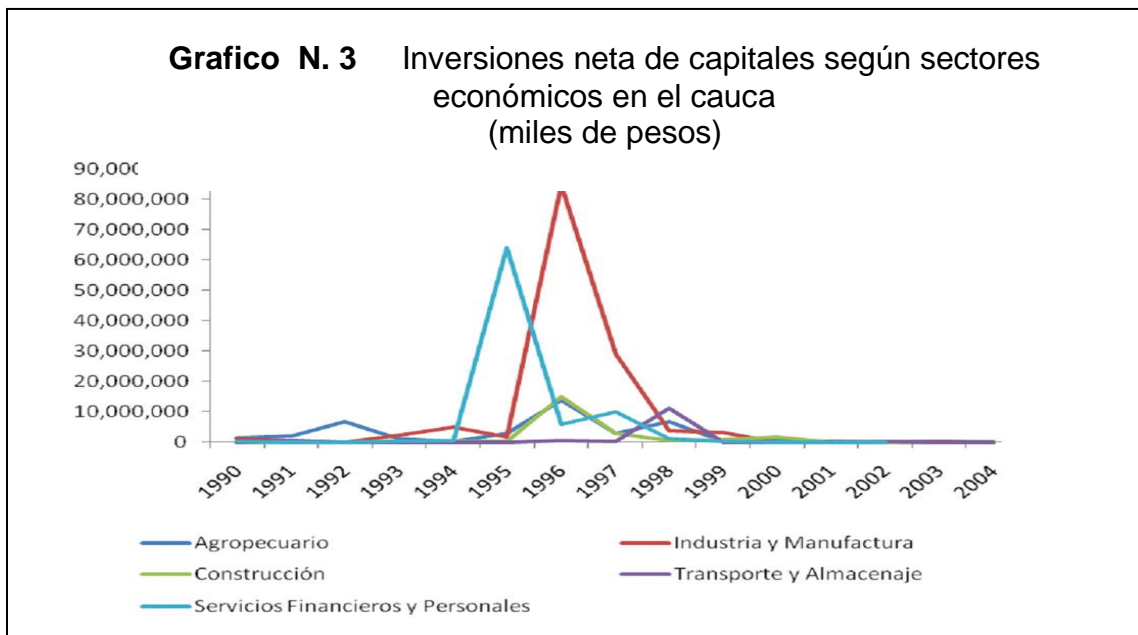
El grafico N. 2 evidencia un aumento excepcional de la inversión a partir de la implementación de la Ley Páez, especialmente en los primeros años, cuando se presentaron las mayores inversiones de capital de las empresas constituidas en el norte del Cauca.



Fuente: CIENFI-ICESI

De las empresas constituidas se observa que el sector de la industria y la manufactura lidera el crecimiento en inversión, seguido por el de servicios personales y financieros. El sector agropecuario y el de la construcción tuvieron un leve crecimiento, pero no comparable con los dos anteriores en ninguno de los años de vigencia de ley.

Los datos permiten inferir una transformación de la economía caucana, caracterizada por la diversificación de los sectores productivos, con énfasis en la industria manufacturera, que a su vez permitió aumentar las exportaciones.



Fuente: CIENFI-ICESI

## b) Empleo

Con base en los datos de empresas constituidas y las cifras de inversión, el potencial de empleos a generar se estimó en 40.000<sup>34</sup>. Sin embargo, como se observa en el siguiente cuadro incluido en “Análisis económico de la Ley Páez. Ley 218 de 1995” (Gómez, Jara y González, 2002), en el departamento del Cauca, donde se concentró el mayor número de empresas constituidas, se observa un crecimiento notable del desempleo en 1999 (14.5%) y en 2000 (12.4%) También es notable que mientras la población en edad para trabajar creció, la tasa de ocupación no sólo no creció al mismo ritmo, sino que en algunos años decreció. En cuanto al número de personas ocupadas entre 1996 y 2000 el promedio fue de 4.992 personas.

<sup>34</sup> Narciso León Díaz, Op.cit.

## Cuadro N. 1 Indicadores de fuerza laboral

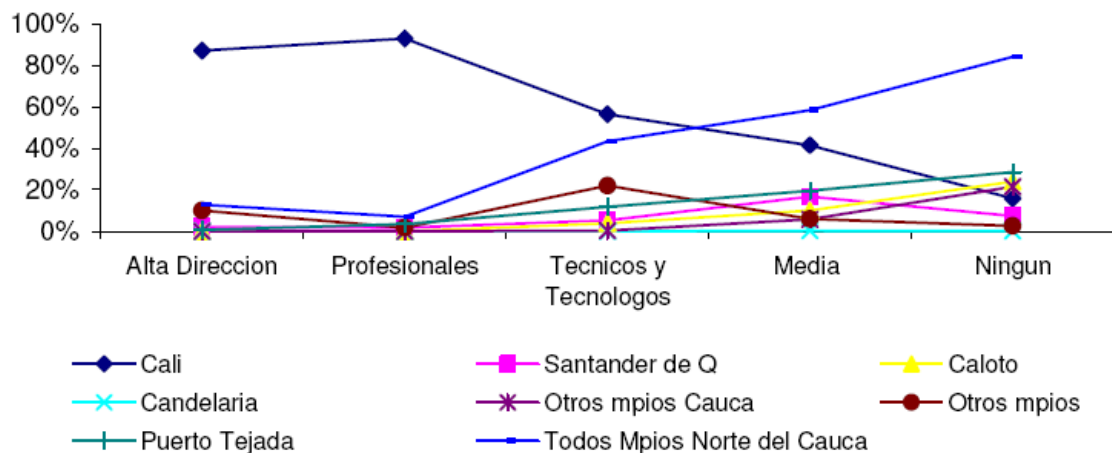
Concepto	1996	1997	1998	1999	2000
Población total (miles)	1172	1197	1217	1238	1259
Población en edad para trabajar (miles)	850	895	917	907	928
Población en edad para trabajar (%)	72,6	74,8	75,3	73	73
Tasa global de participación (%)	61,1	59,6	62,1	64	63,9
ocupados (miles)	480	474	502	496	519
Tasa de ocupación (%)	56,4	53	54,7	54,7	56
desocupados (miles)	40	60	68	84	73
tasa de desempleo (%)	7,8	11,2	11,9	14,5	12,4

Fuente: DANE. Citado en (Gomez- Jara- Gonzales, 2002)

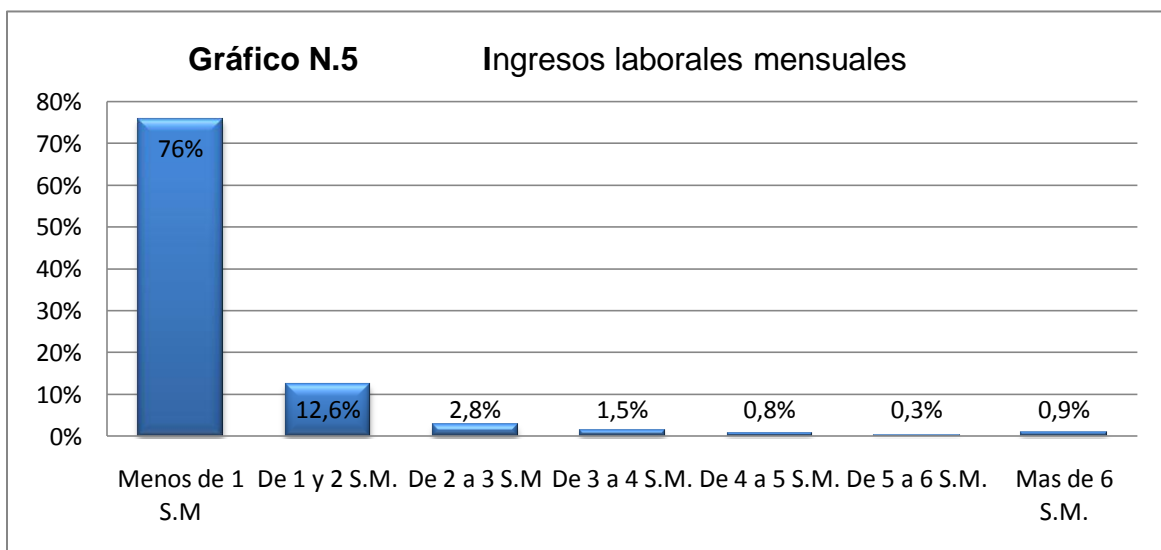
En cuanto a la obligación establecida en la Ley Páez de contratar mínimo el 60% de la nomina con mano de obra local, el gráfico 3, construido a partir de los datos del estudio Cienfi-ICESI, muestra el origen de los empleados en las empresas ubicadas en el Cauca, donde Cali, municipio que no pertenece a ese departamento ni está incluido en los beneficiados por dicha ley, es la ciudad que mayor número de empleados aporta en los cargos de alta dirección, profesionales, técnicos y tecnólogos.

**Grafico N. 4** Origen de los empleados por áreas de desempeño en empresas de la Ley Páez.

### Origen de los empleados por áreas de desempeño en empresas Ley Páez.



Respecto a los ingresos mensuales de los empleados, se observa en el gráfico 4 que el mayor número de ellos recibe menos de un salario mínimo (76%), seguido de los que reciben entre 1 y 2 salarios mínimos (12,4%) y de quienes reciben de 2 a 3 salarios mínimos (2.8%)



Por último, el costo fiscal que ha representado para el Estado las exenciones tributarias otorgadas por la Ley Páez, se resume en las declaraciones del Ministro de Hacienda

Oscar Iván Zuluaga del gobierno de Álvaro Uribe en el 2006 “el efecto acumulado ha sido aproximadamente de medio punto del 2006, es decir 1,6 billones de pesos

#### **4. ANÁLISIS POLÍTICO DE LOS PROCESOS DECISORIOS EN TORNO A LAS EXENCIONES TRIBUTARIAS: LEY PÁEZ.**

En este capítulo se pretende explicar los motivos que dieron lugar a cada uno de los procesos decisorios de las exenciones tributarias de la Ley Páez, basados en la interpretación de la evidencia empírica a partir de los referentes teóricos del modelo de política gubernamental de Allison, al igual que los contemplados en la perspectiva desarrollada por Tullok de los “buscadores de renta” , con el propósito de hacer evidentes los jugadores , sus intereses e impacto en cada juego, así como las resultantes políticas que derivan de este proceso. El desarrollo de este análisis se realiza siguiendo los conceptos organizadores del modelo: ¿Quién Juega? ¿Qué determina la postura de cada jugador? ¿Qué determina el impacto que cada jugador tiene sobre los resultados?, y ¿Cuál es juego?, en cada una de las etapas del proceso decisorio.

##### **4.1. Poder, actores, juegos e intereses**

###### **a) La decisión presidencial**

El poder constitucional que le otorga al presidente la facultad de declarar el Estado de Emergencia y dictar decretos con fuerza de ley convirtió a César Gaviria en actor



principal en esta primera etapa del proceso decisorio para enfrentar la tragedia ocasionada por la avalancha del río Páez el 6 de junio de 1994. En otras palabras, “desde el punto de vista del estatus y los poderes formales el presidente es el Jefe...y su poder radica en el impacto que él tiene sobre los resultados” (Allison, 1988)

Las decisiones presidenciales debían responder a las características de la calamidad: momento inesperado, de trágicas dimensiones por la pérdida de vidas y de graves consecuencias sociales y económicas que exigieron del gobernante acciones inmediatas. Esa exigencia de inmediatez marcó el ritmo y el carácter de las decisiones, pues no permitió interacción, puja o negociaciones con otros actores en la construcción de la alternativa para la toma de decisión y determinó un hecho fundamental del caso analizado, definido por Allison en su modelo II como la existencia en las organizaciones de procedimientos establecidos previamente, o rutinas pre-establecidas<sup>35</sup> que determinan primariamente la conducta de la organización -equipo de gobierno- frente a los eventos, forzando al límite el *output* o combinando varios *outputs*.

En efecto, en la tragedia ocurrida el 14 de noviembre de 1985 por la explosión del volcán Arenas del Nevado del Ruiz que borró del mapa a la ciudad de Armero y causó grandes daños en los departamentos del eje cafetero, el gobierno del presidente Belisario Betancur mediante Decreto 3830 del 27 de diciembre de 1985<sup>36</sup> tomó medidas temporales para enfrentar tan terrible tragedia, entre ellas el establecimiento de exenciones tributarias para inversionistas en determinado número de municipios afectados, las cuales se repitieron casi de manera idéntica en el Decreto 1264 del presidente Gaviria en el caso de la avalancha del río Páez. Igualmente se replicó la creación de una corporación para la atención básica y se exoneraron de impuestos y gravámenes tanto las donaciones como la importación de maquinaria.

---

<sup>35</sup> La utilización de este concepto del modelo Proceso Organizacional de Allison en este punto del análisis está plenamente justificado por el mismo autor, cuando afirma: “...pocos analistas proceden exclusivamente dentro de un modelo conceptual en estado puro. Por el contrario, si bien piensan predominantemente dentro de un modelo, ocasionalmente utilizan alguna variante del mismo, lo cambian por otro o utilizan materiales que son totalmente externos a las fronteras de determinado modelo Cita superposición de modelos

<sup>36</sup> DIARIO OFICIAL AÑO CXXII N. 37292. 27, DICIEMBRE, 1985. PAG. 8.

En el caso analizado las decisiones también resultan coherentes y estratégicas con el modelo neoliberal que caracterizó el gobierno de César Gaviria y su gabinete, por lo cual, como ya lo anotamos, se pueden distinguir dos tipos de decisiones: de atención básica e inmediata, entendidas como responsabilidad fundamental del Estado; y las proyectadas a mediano plazo, de contenido económico, con las cuales se buscó involucrar a la empresa privada mediante atractivos incentivos tributarios para que asumiera la tarea de rehabilitación de la zona del desastre mediante inversiones generadoras de empleo y bienestar social.

Dentro de las variables de análisis vale la pena destacar la decisión estratégica del gobierno de Gaviria contenida en el Decreto 1263 mediante el cual incluyó en el Consejo Directivo de la recién creada Corporación Nacional para la reconstrucción de la Cuenca de Río Páez y zonas aledañas a autoridades indígenas de la zona, con el propósito de involucrar a estas comunidades en las decisiones para la atención de las necesidades básicas de la población afectada, con la proyección de neutralizar futuros enfrentamientos entre los intereses de los diversos actores que históricamente han generado conflictos sociales en esa región del país; hasta el punto que, argumentando un reconocimiento a la diversidad étnica y cultural, el mismo decreto modificó el nombre de la Corporación para denominarla con la expresión paez Nasa Ki'We. Sin embargo, la actitud crítica de los líderes indígenas como Jesús Piñacue<sup>37</sup> y de las mismas comunidades frente a medidas como los beneficios tributarios, mostró que eran simples paliativos la participación burocrática otorgada a dichas comunidades en la corporación y el nombre de la misma.

## **b). La decisión del Congreso.**

---

<sup>37</sup> Información del periódico El Tiempo del 1 de diciembre de 1998 señala que “el senador indígena Jesús Enrique Piñacué le dio látigo a la Ley Páez por las excepciones tributarias entregadas a las empresas y anunció una demanda a la Nación por los efectos negativos que la Ley genera contra el desarrollo social y cultural de las comunidades afectadas con el desastre natural”.

“Con la decisión presidencial el juego no termina, pues ésta puede revertirse o ignorarse” (Allison, 1988) y en el caso analizado de las exenciones tributarias el juego continuó porque la toma de decisión por parte del presidente Gaviria abrió el espectro a nuevos actores.

Los principales jugadores en esta etapa son los senadores y representantes, es decir el Congreso como agente de decisión, cuyo papel protagónico se encuentra determinado por las reglas de juego establecidas en el Artículo 215 de la Constitución, que le otorga la facultad de revisar los decretos legislativos emitidos por el Ejecutivo durante el Estado de Emergencia, estructurándose así un nuevo canal que reviste de poder a los miembros del legislativo.

La norma citada contiene las alternativas posibles de abordar el tema por parte del Congreso: *reformular, adicionar, derogar o no intervenir*. Como ya se estableció en el estudio de caso, el órgano legislativo optó sólo por reformar los decretos que contenían medidas económicas (1264 y 1265) centrando su acción en el primero de ellos, donde se establecían los incentivos tributarios para las empresas que decidieran invertir en la zona afectada.

En comunicación del 6 de julio de 1995 Guillermo Perry Rubio, Ministro de Hacienda de la administración de Ernesto Samper -quien asumió la presidencia el 7 de agosto de 1994, 43 días después de emitidos los decretos legislativo de emergencia- señala sobre las reformas realizadas por el Congreso que “en diez (10) de sus catorce (14) artículos el proyecto de ley dicta normas que modifican y adicionan el Decreto Legislativo 1264 del 21 de julio de 1994”<sup>38</sup>. Este hecho muestra claramente que la alternativa de *reformular* le permitió al Congreso las máximas posibilidades de influir sobre los incentivos tributarios adoptados inicialmente por el equipo de gobierno de Gaviria, en una etapa del proceso que lo ubicó en el centro de las decisiones, con el poder necesario para incluir sus intereses y preferencias en las modificaciones. Un ejemplo que evidencia lo afirmado es el sorprendente cambio de ponente del proyecto,

---

<sup>38</sup> Presidencia de la República. Carta del Ministro de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Perry Rubio, para devolver al Congreso sin sanción ejecutiva del Proyecto de Ley No. 43/94 Senado, 188/95 Cámara por inconstitucionalidad parcial. Julio 6 de 1995.

asumiendo tal función el senador Aurelio Iragorri, hecho infrecuente en Congreso pues corresponde a acuerdos políticos pactados antes de de iniciar los debates. A la influencia de este senador se refiere el periodista Adolfo León Rodríguez (Alternativa, 1996) “fue la iniciativa del senador liberal por el Cauca Aurelio Iragorri, decisiva a la hora de convertir el Decreto 1264 en ley por parte del Congreso de la República”

Un segundo aspecto del análisis tiene que ver con la mayor posibilidad que le proporcionó al Congreso la alternativa seleccionada para negociar con los empresarios, como actores a los cuales iban dirigidas las exenciones tributarias, que se reflejó en el aumento gradual, debate tras debate, de tales beneficios y sus condiciones de aplicación.

En cuanto al ritmo del proceso decisorio, a diferencia de lo sucedido en el Ejecutivo, el órgano legislativo contó con un año para la toma de decisiones<sup>39</sup>, tiempo determinado por las reglas del juego. Dicho plazo tuvo una importante incidencia en la manera como se desarrolló el juego y en las acciones de los jugadores, que permite abordar el análisis de esta etapa del proceso en dos campos fundamentales para los propósitos del presente trabajo: uno con evidencia específica y el otro a través de inferencias a partir de los resultados de la Ley 218 en cuanto a beneficios tributarios para las empresas, con base en las proposiciones planteadas tanto por la perspectiva de los *buscadores de renta* como por Allison.

En primer lugar, la negociación entre bancadas, compuestas por los senadores y representantes de los departamentos que fueron afectados por la calamidad (Huila y Cauca), donde generalmente tenían sus nichos electorales, los cuales al constituirse en coalición superando los intereses ideológicos aumentaron las posibilidades de éxito pues, al mostrarse como una alianza desinteresada y con ánimo de encontrar solución al problema objetivo, persuadieron a cada una de las cámaras para la aprobación del proyecto sin mayor deliberación, mediante el denominado “pupitrazo”<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Es precisamente por la violación de este requisito que la presidencia de Ernesto Samper devuelve sin sanción ejecutiva el Proyecto de Ley aprobado en el Congreso, situación que es dirimida en consulta a la Corte constitucional que da vía libre a la aprobación de la Ley 218 de noviembre de 1995.

<sup>40</sup> Diario Oficial No. 34 de 1995.

En el manejo de las bancadas, como ya se señaló, se destacó el papel del senador caucano Aurelio Iragorri Hormaza, pues su experiencia como miembro del Senado en el período donde se discutió y aprobó la Ley 44 de 1987<sup>41</sup> que amplió los plazos de las exenciones tributarias para los empresarios con ocasión de la tragedia del volcán Arenas, establecidas en el ya referido Decreto 3830 de 1985, le otorgó control sobre la información para definir el problema e identificar las opciones de solución; así como también puso en juego su capacidad de influir sobre los otros jugadores, hecho que se evidencia al lograr el cambio de los ponentes del Proyecto de Ley<sup>42</sup>, para asumir él ese papel y liderar todo el proceso decisorio en el órgano legislativo.

Un segundo campo de análisis permite inferir lo sucedido en el plazo establecido para la toma de decisión por parte del Congreso con sustento en el planteamiento según el cual los “buscadores de renta”, entendidos como representantes de intereses privados, tratan a través de un proceso de influencia y persuasión (sobornos, gastos de campaña o apoyo electoral) que los políticos les asignen algunos derechos o les regulen alguna actividad. En ese lapso los congresistas hacen prevalecer su estatus como grupo de interés especial y privilegiado, convirtiéndose en parte activa del proceso y no como meros intermediarios que buscan el bien común (Tullok, citado en Roque-García, 2004)<sup>43</sup>.

Por la naturaleza misma de la actividad de los “buscadores de renta”, no fue posible encontrar una evidencia confiable<sup>44</sup> de sus acciones en el caso de las exenciones tributarias aprobadas en la Ley Páez. Una posible fuente de información para

---

<sup>41</sup> Diario Oficial. Año CXXIV. N. 38137. 1, de diciembre de 1987.

<sup>42</sup> Según el registro del Libro de Actas de la Comisión Tercera del Senado de la República los senadores ponentes para primer debate del Proyecto de Ley 43/94 eran inicialmente los senadores Carlos García y Gabriel Muyuy. El 26 de septiembre de 1994 la Comisión sustituye al senador García por Aurelio Iragorri.

<sup>43</sup> Para MacChesney (1987) el cargo político confiere un “derecho de propiedad” no sólo para legislar rentas, sino también para imponer costos. Un político puede obtener ganancias absteniéndose de ejercer su derecho a imponer restricciones gravosas sobre las actuaciones privadas.

Un análisis más profundo sobre la perspectiva de los Rentseekers se puede encontrar en: ROQUE, Sergio, García Marina. ¿es relevante el “rectángulo” de Gordon Tullock? Universidad de las Palmas de Gran Canaria. 2004

<sup>44</sup> Según Losada y Casas (2010) una de las desventajas del modelo de procesos decisorios radica en que “En no pocas ocasiones, resulta muy difícil obtener información confiable sobre los desarrollos de los procesos decisorios porque las interacciones del caso no han quedado registrada en parte alguna”

establecer una relación entre congresistas y empresa privada, donde también se indagó, era los registros de la financiación de las campañas electorales, pero para la época los controles al respecto eran mínimos y fácilmente eludibles y tampoco fue factible encontrar evidencias.

Por tanto, la inferencia sobre la probable negociación entre legisladores y grupos de presión se hace con base en los cambios que se introdujeron al Proyecto de Ley en su trámite en el Congreso y, especialmente, a través de los resultados de la Ley 218 referidos a los beneficios otorgados a las empresas privadas<sup>45</sup>, que refleja una excesiva generación de *outputs* por parte del sistema político, como se puede observar en la matriz No. 2 (ver página 28) donde se realiza la comparación entre el Decreto 1264 que entra al Congreso y la Ley 218 que sale para su implementación, donde se evidencia con claridad el aumento de los beneficios, la ampliación de las actividades exentas, la extensión del cubrimiento (municipios beneficiados) y la prolongación de la vigencia.

### **c). Implementación.**

“Aunque no se las revierta o ignore, las decisiones deben ser implementadas. En consecuencia, las decisiones gubernamentales formales usualmente están a la mitad del camino en la trayectoria de la acción...luego de una decisión, el juego se expande y se aglomeran más jugadores con mayor diversidad de preferencias y poder más independiente” (Allison, 1988). La anterior cita constituye un epítome de lo acontecido durante la etapa de implementación de la Ley 218 de 1995.

Siguiendo la línea de análisis empleada en las etapas anteriores, se evidencia una constante en cuanto que el cambio de canal determina quien acometerá la acción. Así, los empresarios se convierten en protagonistas porque tienen control sobre el canal

---

<sup>45</sup> Un informe especial de la revista Clase Empresarial de julio de 1998 sobre la Ley Páez, relaciona los inversionistas representativos que decidieron instalarse en la zona del norte del Cauca: Friesland Colombiana S:A., C:P. Andina S.A.; Incauca, Refinería de Colombia S.A.; Copacking Colombiana S.A.; Colbesa; Friomix del Cauca; Cauca Grande S.A.; Inversiones Llano Grande; Compañía Nacional de Alimentos; Concretos y Minerales del Cauca; Inversiones La Rita, Genelec S.A.; Procon Cauca S.A.; Colombian del Cauca S.A.

en el cual se desarrolla la acción, ventaja que hacen valer en el juego de la implementación.

Es importante anotar que las reglas de juego establecidas en la Ley 218 limitó la participación de actores, como se hace evidente en la delimitación de la clase de actividades que podían gozar de exenciones, en los plazos para entrar en fase productiva y en los beneficios a las empresas de tardío rendimiento, para señalar los casos más destacados. Además, según los datos de las empresas que entraron en liquidación se puede evidenciar que del 83% de las empresas liquidadas que aparecen en el grafico No., el 92, 3% corresponde a pequeñas y medianas empresas, lo cual demuestra que a pesar de que la ley permitía el acceso a cualquier empresa, las exigencias y requisitos solo los podían cumplir los grandes conglomerados

Así como las reglas de juego otorgaron ventajas a las empresas que podían y querían invertir en las zonas beneficiadas por la Ley Páez, también les impuso ciertos requisitos referentes a aspectos como el empleo y la inversión para la rehabilitación de la región afectada, que se debía traducir en bienestar para la población.

El grafico No. 1 del estudio de caso (ver página 35) sobre el número de empresas establecidas en la zona cobijada por la Ley 218 en el período comprendido entre 1990 y 2004, muestra un aumento representativo en 1995 si se lo compara con el promedio histórico que se registraba en la región del Cauca y del Huila, pero nunca comparable con el crecimiento en 1996. Comportamiento similar se evidencia en la inversión de las empresas instaladas, que pasó de un promedio de 6,3 millones de dólares en 1994 a 90,9 en 1995, hasta llegar a una inversión de 272,6 millones de dólares en 1996. Al comparar los anteriores resultados con el desarrollo de los procesos decisorios, se evidencia que la seguridad jurídica obtenida por los empresarios con la aprobación de Ley 218 a finales de noviembre de 1995, que les garantizaba el goce de todas las prebendas, se convirtió en factor determinante del inusitado crecimiento de las empresas instaladas y de la inversión en la zona de la Ley Páez.

Aunque los datos anteriores podrían hacer pensar que la implementación de la Ley Páez respondió a los presupuestos de la norma escrita, la realidad es que allí se

presentó el fenómeno de la *implementation gap*, referida a la distancia –a veces abismal- que separa la teoría de la práctica, donde tuvo su origen gran parte de los estudios de políticas públicas, al constatar que a pesar de las decisiones tomadas para remediar problemas concretos, estos no se resolvían y, por el contrario, a veces empeoraban (Roth, 2002).

Algunos datos del proceso de implementación de la Ley Páez así lo confirman:

- No se dio la generación de empleo en la zona afectada, pues la evidencia demuestra que la ley no fue pensada para las características de la región, de vocación agrícola con mano de obra orientada hacia ese sector. Por el contrario, se orientó a sectores como la industria y manufactura, seguido de servicios personales y financieros (ver gráfico 3)
- La obligación establecida en la ley para que los empresarios contrataran mínimo el 60% de la mano de obra local nunca se cumplió, pues los requerimientos de mano de obra calificada, no existente en la zona, hizo que contrataran personal foráneo con la calificación requerida, como en caso del Cauca donde el 84,6% de los cargos de alta dirección y profesional eran desempeñados por personas de la ciudad de Cali. (ver gráfico No. 4). La escasa mano de obra local contratada asumió cargos marginales con sueldos por debajo del salario mínimo.
- “La región objetiva no ha sido la realmente beneficiada, pues han sido grandes conglomerados<sup>46</sup> de otras regiones los que se han trasladado a la región Páez para aprovechar los beneficios tributarios y no se logró el objetivo inicial, que era el de la creación de nuevas microempresas” (Gómez, Jara, González, 2002).

---

<sup>46</sup> Una revisión del listado de inversionistas representativos incluido en su informe especial de la revista Clase Empresarial de julio de 1998, permite detectar empresas de grande conglomerados nacionales e internacionales: Incauca S.A. de la organización Ardila Lule; Friesland Colombiana S.A, constituida como subsidiaria de la multinacional holandesa con base en la pequeña empresa Lacteos Puracé; Compañía Nacional de Alimentos, Propal, entre los más notables. Igualmente otros conglomerados crearon consorcios a través de los cuales invirtieron en la zona: Caucadesa S.A. ; Cauca Grande S.A.; C.P. Andina S.A.



- Aunque fueron 48 los municipios cobijados por los beneficios de la Ley Páez en los departamentos de Huila y Cauca, sólo en un pequeño porcentaje de ellos se concentró la inversión y la instalación de empresas y parques industriales, la mayoría en el norte del Cauca, específicamente en los municipios de Santander de Quilichao, Caloto, Miranda y Puerto Tejada, obedeciendo a su ubicación estratégica.

Una consecuencia de los resultados de la implementación fue la entrada de nuevos actores a hacer parte del juego, mientras que otros se revistieron de poder para mediar por sus intereses, corroborando el concepto de que la toma de decisiones políticas es un proceso hecho de conflictos y consensos

#### **a) Conflictos:**

El gobierno de Samper, diezmado y deslegitimado como consecuencia del proceso 8.000, pone en juego su poder para recortar los beneficios tributarios de la Ley Páez pues se siente afectado en sus intereses.<sup>47</sup> Como parte del Ejecutivo también interviene la DIAN, con recursos a su alcance como los conceptos y la fiscalización de los inversionistas. A su vez el Consejo de Estado entra en el juego de los procesos decisorios mediante fallos de las demandas tanto a la Ley 218 como a los decretos reglamentarios emanados del gobierno. La Corte Suprema de Justicia debe intervenir para resolver las demandas de inconstitucionalidad de la Ley Páez. En contraposición al gobierno, el Congreso utiliza su poder no sólo para defender las decisiones contenidas en la ley que aprobó, sino para ampliar con éxito los beneficios para los inversionistas.

#### **b) Consensos**

Fruto de las negociaciones donde los actores ceden en sus posiciones y llegan a acuerdos, que aunque no representan el óptimo de sus intereses, les permite continuar en el juego y en el proceso decisorio. Tales acuerdos quedan plasmados en la Ley 383

---

<sup>47</sup> Declaraciones del Ministro de Hacienda, José Antonio Ocampo: "La ley es muy amplia y se abre un gran hueco Fiscal, pues los empresarios en lugar de pagar el impuesto a la DIAN, lo destina a proyectos que están exentos de tributar por diez años". Periódico El Tiempo. 22 de noviembre de 1996

de 1997, donde, por una parte, se recorta los descuentos tributarios de las empresas y se confirma la posibilidad de hacerlos en el mismo año fiscal en que se realiza la inversión, pero por otra, se amplía el número de municipios beneficiados.

Las consecuencias de esta nueva decisión gubernamental se reflejan de inmediato en la implementación: disminución en la constitución de empresas y aumento en la liquidación (Gráfico No. 1). Una notable reducción en la inversión de las empresas, que pasó en tan sólo un año de 272,6 a 123,4 millones de dólares, que representa una caída del 45,3%. En cuanto al empleo, indicador clave de los efectos de la ley, en 1997 se presenta la tasa más baja de ocupación entre 1994 y el 2005. (Alonso, Lotero, 2008)

#### **4.2. Balance final**

Un balance final de la Ley Páez muestra que, en términos generales, la economía del Cauca se transformó al aumentar la participación de la industria, diversificar la oferta de productos, incursionar en los mercados internacionales y cualificar en alguna medida la mano de obra en la zona cobijada por la ley, entre los aspectos más notables. Aunque con menos evidencias disponibles, también se puede inferir que una situación similar, pero a menor escala, sucedió en el Huila.

Pero si comparamos las cerca de 800 empresas instaladas en 1996 que potencialmente podrían generar 40.000 empleos, frente a las 139 existentes en el 2005 y un promedio de 4.873 empleos generados desde la vigencia de la Ley 218 hasta el 2005, el balance comienza a mostrar otra perspectiva.

Si continuamos analizando que de los 48 municipios incluidos como beneficiarios de los incentivos tributarios, en tan sólo en Santander de Quilichao y Caloto, ubicados en un sector del norte del Cauca se instalaron el 83% de las empresas, contando las de los dos departamentos, comienza a notarse una diferencia grande entre lo plasmado formalmente en la ley y la realidad.

Pero si pasamos al plano del análisis político y vemos el prolongado y tortuoso proceso decisorio, -inédito por lo menos para el autor de este trabajo-, con multiplicidad de

actores que ponen en juego su poder y sus intereses; pujan, presionan y negocian, la pregunta obligada es: ¿al final se justifica todo ese proceso para conseguir los resultados obtenidos?

Para intentar una respuesta, bueno es recordar en este momento que la principal razón invocada al inicio como justificación de este proceso fue la rehabilitación social y económica de la región afectada, entendiendo por social a miles de familias que en un momento del 6 de junio de 1994 lo perdió todo. Por eso, revisando de nuevo este proceso constatamos que se excluye del escenario de la decisión a los afectados, ya que los actores que se encuentran en el centro del poder, en su relación e interacción para imponer sus intereses, abarcan todo el escenario imponiendo de esta manera las cualidades subjetivas sobre las condiciones objetivas del problema. Lo cual significa, apartándonos un momento de las categorías propias del análisis político, que ni participaron ni le solucionaron el problema.

Aquí no termina la historia de los incentivos tributarios en la zona Páez. Los inversionistas de las 138 empresas sobrevivientes continuaron defendiendo sus intereses, aun después de vencida la vigencia de los beneficios tributarios de la Ley Páez y, como mejor ejemplo del concepto de la perspectiva rentseeker, según el cual el empresario que invierte recursos para apropiarse de rentas creadas artificialmente por el sector público toma en consideración, como uno de los principales factores determinantes de su inversión, el periodo previsible de disfrute del derecho, porque su duración está directamente relacionada con las ganancias potenciales de su disfrute, hoy también gozan de beneficios tributarios al ser incluidos para funcionar como Zona Franca.

## 5. CONCLUSIONES

La investigación demostró lo apropiado del paradigma de política gubernamental planteado por Allison para abordar el objeto de estudio del presente trabajo, puesto que amplió el espectro y las percepciones que inicialmente se tenían acerca de los actores, sus intereses y juegos de poder, ya que al avanzar en su desarrollo aumentó la complejidad y se hizo evidente información fundamental para dar respuesta a la hipótesis planteada.

Una vez demostrada la pertinencia del modelo se puede concluir que en caso de los incentivos tributarios de la Ley Páez existieron numerosas motivaciones políticas que se escondían detrás de las justificaciones formales que debían dar solución al problema objetivo

Resulta doloroso el hecho que, frente a una calamidad que causó muerte, destrucción y miseria se haya jugado con las expectativas y la esperanza de miles de familias damnificadas que esperaban de los gobernantes, en el ejercicio cabal de sus funciones, decisiones que favorecieran fundamentalmente el bien común, hecho que nunca ocurrió.

Esta investigación es un intento de acercarse desde una perspectiva analítica a una realidad, y por tal razón se limitó a explicar únicamente los hechos que pudieron ser comprobados. Muchos otros sucesos, conocidos informalmente por el autor del presente trabajo - especialmente por parte de funcionarios del congreso – no fue posible su comprobación y por tal se decidió no incluirlos debido al rigor y al profesionalismo con el que se asumió este estudio.

A pesar de la dificultad para encontrar evidencias fiables, el análisis de la información acopiada permite inferir que existen relaciones entre los actores que comparten el poder a través de pactos que, aunque no conduzcan a obtener el máximo de los beneficios esperados de acuerdo a su canal de acción, si les permite continuar en el juego y en el centro del poder.

Con respecto al impacto de la implementación de Ley Páez se puede concluir que aunque hubo indicadores positivos para la región en general, fueron más los indicadores negativos en los objetivos puntuales (empleo, bienestar social, desarrollo de la microempresa) que llevan a pensar que no se justifica se sigan otorgando este tipo de beneficios, con el costo fiscal en que incurre el Estado cuando se toman este tipo de decisiones.

## 6. BIBLIOGRAFIA

ALLISON, Graham. (1988) *La esencia de la decisión*. Buenos Aires, editorial GEL.

ALONSO, Julio y LOTERO, Ana. (2008) *Diez años de la Ley Paez*. Santiago de Cali, editorial, Universidad ICESI.

CLAVIJO, Sergio. (2005) *TRIBUTACION, EQUIDAD Y EFICIENCIA EN COLOMBIA: Guía para Salir de un Sistema Tributario Amalgamado*. Borradores de economía N. 325, Banco de la Republica.

EASTON, David. (1997) *Enfoque sobre la teoría política*. Buenos Aires, editorial Amorrourtu.

GÓMEZ, Astrid; JARA, Angélica y GONZÁLEZ, Julián (2002) “DERECHO ECONOMICO: Análisis económico de la Ley Páez. Ley 218 de 1995”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

HERNÁNDEZ, Gustavo; SOTO, Carolina; PRADA, Sergio; RAMÍREZ, Juan. “*Exenciones tributarias: costo fiscal y análisis de incidencia*”. Archivos de Macroeconomía, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos. Diciembre de 2000

LOSADA, Rodrigo y CASAS, Andrés. (2010) *Enfoques para el análisis político*. Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

PERRY, GUILLERMO. (1986) *Diez años de reformas tributarias en Colombia*. Bogotá: UNAL,

ROQUE, Sergio, GARCÍA Marina. (2004) *¿Es relevante el “rectángulo” de Gordon Tullock?*. Universidad de las Palmas de Gran Canaria.

ROTH, André-Noël. (2002) *POLITICAS PUBLICAS: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, editorial Panamericana.

TULLOCK, G. (1993). "Rent seeking" en Buchanan, J. M. y Tullock, G., eds. (1995). Derechos de Propiedad y Democracia. Celeste Ediciones:

### **Documentos oficiales**

COLOMBIA. Congreso de la República, Ley 218 de 1995, noviembre 17 por la cual se modifica el decreto 1264 de 1994 proferido en desarrollo de la emergencia declarada mediante decreto 1178 del 9 de junio de 1994. En: Diario Oficial N 42117 del 22 de noviembre de 1995.

COLOMBIA. Congreso de la República, Ley 383 de 1997, julio 10 "por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando y se dictan otras disposiciones. En: Diario Oficial N. 43083 del 14 de julio de 1997.

COLOMBIA. Congreso de la República, Ley 137 de 1994, junio 2 "por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia. En: Diario Oficial N. 41379 del 3 de junio de 1994.

COLOMBIA. Congreso de la República, ponencia para primer debate del proyecto de ley N. 43/94 Senado.

COLOMBIA. Constitución Política de 1991.

COLOMBIA. Contraloría General de la Nación, informe fiscal 2009.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-375 de 1994. Magistrado ponente. Antonio Barrera Carbonel.

COLOMBIA. Corte Suprema de Justicia. Sentencia C-130 de 1997. Magistrado ponente. Alejandro Martínez Caballero

COLOMBIA. Presidencia de la República, Decreto 1178 de 1994, junio 9, por el cual se declara el Estado de Emergencia por razón de grave calamidad pública. En diario oficial N. 41393 del 16 de junio de 1994.

COLOMBIA. Presidencia de la República, Decreto 1179 de 1994, junio 9, por el cual se crea la corporación para la reconstrucción de la cuenca del Río Páez y zonas aledañas, Corpopaeces. En diario oficial N. 41393 del 16 de junio de 1994

COLOMBIA. Presidencia de la República, Decreto 1185 de 1994, junio 10, “por el cual se dictan normas sobre expropiación por vía administrativa y se adoptan otras medidas. En diario oficial N. 41393 del 16 de junio de 1994

COLOMBIA. Presidencia de la República, Decreto 1263 de 1994, junio 21, por el cual se modifica el decreto 1179 de 1994 y adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1994 y se dictan otras disposiciones. En diario oficial N. 41403 del 23 de junio de 1994.

COLOMBIA. Presidencia de la República, Decreto 1264 de 1994, junio 21, por el cual se establecen exenciones tributarias para la zona afectada por la calamidad pública en los departamentos de Huila y Cauca. En diario oficial N. 41403 del 23 de junio de 1994.

COLOMBIA. Presidencia de la República, Decreto 1265 de 1994, junio 21, por el cual se dictan disposiciones especiales sobre los créditos en la zona de desastre de los departamentos del Cauca y del Huila. En diario oficial N. 41403 del 23 de junio de 1994.