

Bogotá D.C., septiembre 23 de 2019

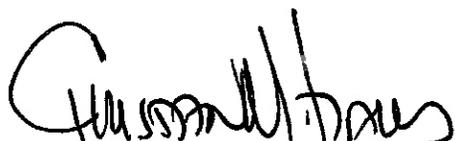
Doctor  
JOHN JAIRO ROLDÁN  
Presidente  
COMISIÓN TERCERA  
Ciudad

**Ref.: Ponencia primer debate al PL 033 de 2019  
Cámara.**

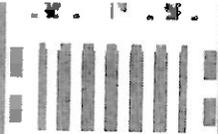
Apreciado Roldán,

Cumpliendo con las instrucciones dispuestas por la mesa directiva de la Comisión III Constitucional Permanente y de los deberes establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos a continuación ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 033 de 2019 (Cámara) "Por medio del cual se ordena la creación de la contribución sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior"

Atentamente,

  
**CHRISTIAN MUNIR GARCÉS**  
**ALJURE**  
Representante a la Cámara  
Valle del Cauca  
Ponente

	
<b>COMISIÓN TERCERA CAMARA DE REPRESENTANTES</b>	
Recibido Por:	<i>JF Jeovani</i>
Fecha:	<i>25 Sept. / 19</i>
Hora:	<i>12:40 p.m.</i>
Número de Radicado:	<i>5572</i>



## INFORME DE PONENCIA DE PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 033 DE 2018 (CÁMARA)

Por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión III de Cámara de Representantes presentamos ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 033 de 2019 (Cámara) "Por medio del cual se ordena la creación de la contribución sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior".

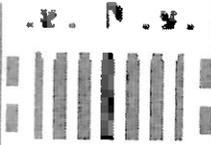
### I. COMPETENCIA

La **Comisión III** Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2 de la Ley 3 de 1992, por cuanto versa sobre: " hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro."

### II. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El proyecto de ley se propone crear dos tributos. El primer tributo es para las operaciones de cambio por entrada o salida de divisas de las empresas del sector hidrocarburos. El segundo impuesto es a las remesas sobre transferencias al exterior de rentas y ganancias ocasionales obtenidas en Colombia. Ambos se crean con el fin de financiar los programas de ciencia, tecnología e innovación relacionados con la educación superior.

*MA*



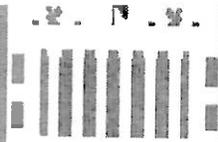
### III. EL PROYECTO

NATURALEZA	Proyecto de Ley	
CONSECUTIVO	No. 033 de 2018 (CÁMARA)	
TÍTULO	"Por medio del cual se ordena la creación de la contribución sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior".	
MATERIA	Tributación	
AUTORES	H.R. Fabián Díaz Plata	
PONENTES	<u>COORDINADOR PONENTE</u>	
	H.R. Carlos Julio Bonilla	
	HR. Óscar Darío Pérez	
	<u>PONENTES</u>	
	HR. Christian Munir Garcés HR. Christian José Moreno HR. Sara Elena Piedrahita.	
ORIGEN	Cámara de Representantes	
RADICACIÓN	Julio de 2019	
TIPO	Ordinaria	
PUBLICACIÓN	Texto original	666 de 2019
	ESTADO	
Pendiente dar 1ºer Debate		

### IV. ANTECEDENTES

El proyecto de Ley 033 de 2019 Cámara – "Por medio del cual se ordena la creación de la contribución sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior". Fue radicado el 23 de julio de 2019 ante la Secretaria General de la Honorable Cámara de Representantes, publicado en la Gaceta del Congreso N°. 666 de 2019 y surgió como fundamento en la iniciativa legislativa, conforme al artículo 154 de la Constitución Política de Colombia del Honorable Representante Fabián Díaz Plata.

CA



## V. SUSTENTACIÓN JURÍDICA

El presente proyecto de ley vulnera el artículo 154 de la Constitución Política, teniendo en cuenta que establece que, entre otros, los proyectos de ley que se refieren al régimen cambiario internacional, son **de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional**, y en este evento, nos encontramos frente a **una iniciativa parlamentaria**.

*ARTICULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*

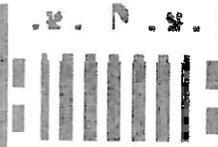
*No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. (Subraya fuera de texto)*

**Artículo 150** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

*"9. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:*

*b. Regular el comercio exterior y señalar **el régimen de cambio internacional**, en concordancia con las funciones que la Constitución*

UNA

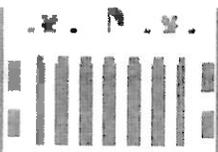


*consagra para la Junta Directiva del Banco de la República” (Subraya fuera de texto)*

Así mismo, el artículo 371 de la Constitución Política le corresponde al Banco de la República:

*“ARTICULO 371º—El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio. Serán funciones básicas del Banco de la República: **regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general. El Banco rendirá al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten”.** (Subraya fuera de texto).*

Como puede concluirse de las normas constitucionales transcritas, las operaciones de cambio por ingreso o egreso de las personas jurídicas dedicadas a la exploración, explotación, refinamiento y transporte de hidrocarburos y sus derivados, es un asunto de naturaleza cambiaria que le compete al Banco de la República. Y, en el evento de pretenderse modificar tal y como ocurre en este evento, es una **competencia exclusiva del Gobierno Nacional.**



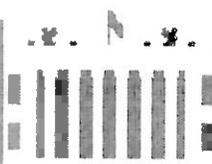
## VI. CONSIDERACIONES DE INCONVENIENCIA

La iniciativa resulta económicamente inconveniente debido a los impactos en la inversión extranjera, en los ingresos fiscales y en la competitividad del país frente a sus pares internacionales. Adicional, se espera que el impuesto genere unos impactos en el desarrollo social del país y comprometa su crecimiento toda vez que las fuentes principales de hidrocarburos se encuentran estrechamente relacionadas con la dinámica de actividades económicas como generación de energía y transporte.

Antes de considerar los efectos de la propuesta legislativa sobre el sector, se hace pertinente explicar la operación del régimen cambiario especial del sector, ya que existen tanto beneficios como restricciones que regulan el funcionamiento de su mercado.

1. El régimen cambiario especial prohíbe a las sucursales de sociedades extranjeras relacionadas con el sector adquirir divisas en el mercado cambiario por ningún concepto, salvo para reembolsar el monto de capital en caso de liquidación o para transferir al exterior el producto de sus ventas internas. Así, se busca que se repatrie el capital y la remesa de sus utilidades sin afectar el desempeño macroeconómico, específicamente la tasa de cambio.
2. La limitación en la operación del régimen cambiario especial genera que la inversión extranjera esté supeditada al monto de divisas retenidas en el exterior. Por eso, para realizar transacciones en pesos se efectúan importaciones de divisas o se dispone de las ventas internas (hechas en pesos), y así garantizar los pagos (proveedores, contratistas, etc.) que garantizan la materialización de esa inversión.

W



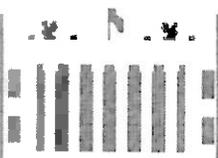
De esta forma, los dos puntos clave de las operaciones de cambio propias del sector, señalan que aprobar la iniciativa significaría gravar la inversión de capitales extranjeros en el país y su repatriación. Lo anterior, sería altamente inconveniente para las inversiones en exploración y producción de hidrocarburos, las cuales garantizan la autosuficiencia energética y el sostenimiento de los ingresos fiscales del Gobierno Nacional. Aún más, cuando el Ministerio de Minas y Energía ha anunciado que en el mediano plazo las reservas de sus fuentes estarán agotadas.

Por su parte, gravar las remesas de las utilidades significaría una doble tributación puesto que actualmente, como se define en el proyecto de ley, la base gravable para el impuesto de remesas es la misma que la definida para el impuesto de renta a los dividendos. Por lo cual, implicaría una doble penalización luego de que durante la Ley de Financiamiento de 2018 aumentó el impuesto a los dividendos a 7.5%. A su vez, al exigir requisitos legales para demostrar la reinversión de las utilidades de la actividad (parágrafo 1 del artículo 2°) hace más costoso las transferencias de rentas y ganancias ocasionales.

Aunque el sector hidrocarburos contribuyen sustancialmente en la renta de la Nación, es relevante mencionar que actualmente se importa aproximadamente el 20% de los combustibles líquidos, lo cual, indicaría que el gravamen del 1% aumentará el precio de venta en cerca de \$10/galón de combustible.

Ahora, si consideramos el encadenamiento del sector hidrocarburos con los demás sectores y en el bienestar de los colombianos, se puede anticipar un efecto multiplicador. En Colombia, los combustibles líquidos se emplean principalmente para el transporte y generación de energía. Luego, un incremento en los precios en las fuentes de hidrocarburos se trasladará en el precio final de los usuarios de los servicios, ya que ambos son necesarios para la dinámica de otros sectores productivos y el desenvolvimiento diario de los colombianos. Según cifras del DANE,

*ab*

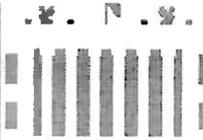


el costo del combustible en Colombia pesa aproximadamente un 40% para el transporte de carga y un 31% para el transporte intermunicipal.

En épocas de Fenómeno del Niño, el país se ha visto en la necesidad de importar gas natural para garantizar el cubrimiento de la demanda en energía. De hecho, no incorporar pronto nuevas reservas de gas natural, se traduce en que el país se verá abocado a importar más gas para satisfacer la demanda de los generadores y el consumo industrial o doméstico. La probabilidad de importación de gas creció considerando que las reservas de gas cayeron de 11.7 años en 2017 a 9.8 años en 2018, y no se cuenta con la suficiente infraestructura. Recientemente entró en funcionamiento una planta de regasificación en el norte del país y aún no se define las condiciones técnicas para la construcción de la segunda planta en el Pacífico colombiano.

En consecuencia, no es posible acompañar la iniciativa. Si bien, el fin es loable, se considera inconveniente el modo propuesto para alcanzarlo. No hay que olvidar que el sector de hidrocarburos hoy retribuye social y económicamente financiando el Sistema General de Regalías.

W



## VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir ponencia de primer debate **NEGATIVA** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, archivar en primer debate al Proyecto de Ley No.033 de 2019 (Cámara) "Por medio del cual se ordena la creación de la contribución sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior".

**CHRISTIAN MUNIR GARCÉS**

**ALJURE**

Representante a la Cámara

Valle del Cauca

Ponente