

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO.175 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA CREACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE OPERACIONES DE CAMBIO POR INGRESO O EGRESO DE DIVISAS PRODUCTO DEL SECTOR HIDROCARBUROS PARA EDUCACIÓN SUPERIOR.”

Bogotá D.C., 05 noviembre de 2021

Honorable Representante

WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA

Presidente

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

H. Cámara de Representantes

Respetado Sr. Presidente:

De conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley 175 de 2020 Cámara “**POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA CREACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE OPERACIONES DE CAMBIO POR INGRESO O EGRESO DE DIVISAS PRODUCTO DEL SECTOR HIDROCARBUROS PARA EDUCACIÓN SUPERIOR.**”



VICTOR MANUEL ORTIZ JOYA

**Representante a la Cámara Por Santander
Coordinador Ponente**



OSCAR DARIO PEREZ

**Representante a la Cámara Por Antioquia
Ponente**

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO.175 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA CREACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE OPERACIONES DE CAMBIO POR INGRESO O EGRESO DE DIVISAS PRODUCTO DEL SECTOR HIDROCARBUROS PARA EDUCACIÓN SUPERIOR.”

1- ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto se radicó el día 8 de agosto del año 2021 y fue presentado por el Representante Fabian Díaz Plata como un tipo de Ley Ordinaria. El Proyecto fue remitido a la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, por lo que la Mesa Directiva de la citada célula legislativa procedió a designar el día 10 de septiembre de 2021 como Coordinador ponente al representante Víctor Manuel Ortiz Joya y como ponentes al representante Oscar Darío Pérez y la representante Katherine Miranda.

No obstante, el presente proyecto de ley ya había sido presentado en legislaturas pasadas. Para la legislatura 2019-2020 se radicó el día 23 de julio del año 2019 el Proyecto de Ley número 033 de 2019 Cámara, el cual indicaba que “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”, ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes, publicado en la Gaceta del Congreso número 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. En su momento, frente al Proyecto fue presentada ponencia negativa por parte del ponente, y el Proyecto no tuvo acogida en el pleno de la Corporación.

El mismo también fue presentado para la legislatura 2020-2021 el proyecto de ley 080 de 2020 Cámara “Por medio del cual se ordena la creación del impuesto sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior”, el cual tampoco avanzó en la corporación.

2- OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto del proyecto de Ley 175 DE 2021 CÁMARA POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA CREACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE OPERACIONES DE CAMBIO POR INGRESO O EGRESO DE DIVISAS PRODUCTO DEL SECTOR HIDROCARBUROS PARA EDUCACIÓN SUPERIOR” es la creación de un impuesto al cambio ingreso o egreso de divisas generadas en el sector de hidrocarburos, produciendo consigo un beneficio presupuestal adicional para los institutos de educación superior destinado a programas de ciencia, tecnología e innovación.

En este sentido, la Comisión Tercera 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”.

3- CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de Ley 175 de 2021 - Cámara cuenta con cinco artículos. El primero se refiere al objeto de la ley el cual es la creación de un impuesto al cambio ingreso o egreso de divisas generadas en el sector de hidrocarburos, produciendo consigo un beneficio presupuestal adicional para los institutos de educación superior destinado a programas de ciencia, tecnología e innovación.

El segundo artículo establece que 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 estarán gravadas con un impuesto del 1%. Aclarando en su párrafo que para efectos fiscales, se presume que hay remesa de utilidades en el caso de sucursales de compañías extranjeras cuando no se demuestre la reinversión de las utilidades del respectivo ejercicio gravable. En todo caso, el impuesto se causará sobre aquella parte de las utilidades no reinvertidas.

El tercer artículo establece como causación el Impuesto a operaciones de cambio por ingreso o egreso del sector hidrocarburos se causa en la transferencia al exterior de rentas o ganancias ocasionales. Con un párrafo que se refiere a que este impuesto aplica salvo exoneraciones específicas en los pactos internacionales y en el Derecho Interno, a transferencia al exterior de rentas y ganancias ocasionales obtenidas en Colombia, causa el impuesto complementario de remesas, cualquiera que sea el beneficiario de la renta o de la ganancia ocasional o el beneficio de la transferencia.

En el cuarto artículo adiciona un párrafo al artículo 86 de la Ley 30 de 1992 que establece que se destinará el 100% anual de lo recaudado por concepto del impuesto a operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas del sector hidrocarburos al financiamiento de las iniciativas en ciencia, tecnología e innovación de las instituciones que hacen parte del Sistema Universitario Estatal.

El quinto artículo es la vigencia y derogatorias.

4- NORMAS Y JURISPRUDENCIA QUE SOPORTAN EL PROYECTO DE LEY

La Constitución Política otorga al Congreso la cláusula general de competencia legislativa (art. 150) y establece el procedimiento a seguir para tramitar, aprobar y sancionar las leyes. Dentro de éste, todo ordenamiento constitucional establece qué sujetos se encuentran habilitados para la presentación de proyectos que luego se convertirán en mandatos legislativos. En este orden, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que la iniciativa legislativa no es otra cosa que *“la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que éste proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como éste, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República.”* Corte Constitucional, Sentencia C-1707 de 2000, Magistrada Ponente, Cristina Pardo Schlesinger.

En relación con las iniciativas que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (art. 154 inciso 2o. CP.), es decir las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, desde sus inicios, la Corte Constitucional en la Sentencia C-040 de 1993, ha señalado en que “en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.”

En desarrollo de la citada sentencia de la Corte Constitucional, se concluye que *“en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”*.

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha admitido que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley. Ha dicho la Corte que de “conformidad con el espíritu del artículo 154 Superior, el cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, es posible que se presente un aval gubernamental posterior al acto de presentación del proyecto. Ello constituye además un desarrollo del mandato previsto en el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, que establece que “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarios”

Al estudiar la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la posibilidad de admitir el aval gubernamental en materias cuya iniciativa se encuentra reservada al ejecutivo, se concluye que tal aval debe contar con unos requisitos para ser considerado una forma de subsanación de la falta de iniciativa gubernamental en cumplimiento del artículo 154 superior. A continuación, se refieren algunas de estas decisiones, con el fin de extraer las reglas establecidas por la jurisprudencia:

En la Sentencia C-1707 de 2000, al examinar las objeciones presidenciales presentadas respecto del proyecto de ley 26/98 Senado – 207/99 Cámara, el Congreso de la República había procedido a adicionar el contenido material del artículo 187 de la Ley 100 de 1993, en el sentido de exonerar a los pensionados que recibían hasta dos salarios mínimos mensuales, del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder a la prestación de los servicios de salud dentro del Sistema de Seguridad Social. El Gobierno Nacional objetó la constitucionalidad del citado proyecto, por considerar que su objeto era la creación de una exención al pago de una contribución parafiscal que debía haberse tramitado a iniciativa del Gobierno, tal como lo exigía el artículo 154 de la Carta Política.

La Corte en esta ocasión explicó la naturaleza del aval gubernamental dado a (i) los proyectos de

ley correspondientes a la iniciativa ejecutiva exclusiva, cuando los mismos no hayan sido presentados por el Gobierno, o (ii) a las modificaciones que a los proyectos de iniciativa legislativa privativa del ejecutivo introduzca el Congreso de la República durante el trámite parlamentario. Al respecto, sostuvo que dicho aval en ambos casos era una forma de ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental. Sobre el particular señaló:

“...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el párrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias” (Negrillas fuera del original)

En la Sentencia C-807 de 2001, la Corte reflexionó nuevamente sobre la posibilidad de introducir modificaciones a un proyecto de ley correspondiente a la iniciativa privativa del Ejecutivo, encontrando que si bien dicha posibilidad se ajustaba a la Carta, al respecto existían ciertas restricciones constitucionales que impedían “adicionar nuevas materias o contenidos”; no obstante, dichas adiciones podían ser objeto del aval gubernamental, que las convalidaba.

“La Corte, a partir de la consideración integral de los conceptos de iniciativa legislativa y debate parlamentario, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 142 del Reglamento del Congreso, ha afirmado la posibilidad de convalidar el trámite de un proyecto de ley, que siendo de iniciativa privativa del Gobierno, haya tenido un origen distinto.”

Reiterando los criterios sentados en torno a la naturaleza jurídica del aval gubernamental dado a proyectos de asuntos de iniciativa privativa del ejecutivo, en la Sentencia C-121 de 2003, la Corte recordó que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional no consiste únicamente en la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo.

Además, en esta misma Sentencia la Corte expuso los requisitos que debe cumplir el aval

gubernamental como expresión del derecho de iniciativa legislativa privativa que le corresponde al ejecutivo. Al respecto indicó (i) que dicho aval podía provenir de un ministro, no siendo necesaria la expresión del consentimiento del propio Presidente de la República; (ii) no obstante, el ministro debía ser el titular de la cartera que tuviera relación con los temas materia del proyecto; (iii) finalmente, el aval debía producirse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias de ambas cámaras.

“Es de recordar que para esta Corporación ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos “por intermedio de los ministros”, quienes además son sus voceros.”

Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el sólo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además, es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley.” Sentencia C-121 de 2003. M.P Clara Inés Vargas Hernández.

En la Sentencia C-370 de 2004, la Corte insistió en la necesidad de que exista un aval gubernamental que convalide aquellas iniciativas congresuales o modificaciones introducidas por las cámaras a proyectos de ley en curso cuando decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. No obstante, aclaró que dicho aval no exigía ser presentado por escrito.

“... la Corte recuerda que de acuerdo con el segundo inciso del artículo 154 superior “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.”

En este sentido es claro que las disposiciones contenidas en la Ley 818 de 2003 referentes a exenciones tributarias debían contar con la iniciativa del Gobierno para poder ser aprobadas por el Congreso de la República.

Empero, como lo ha explicado la Corte, el requisito señalado en el segundo inciso del artículo 154 superior no necesariamente debía cumplirse mediante la presentación por parte del gobierno del proyecto o de las proposiciones tendientes a modificarlo, sino que bastaba la manifestación de su aval a las mismas durante el trámite del proyecto”.

Como requisitos de dicho aval, la Corte ha señalado que “(i) el consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe necesariamente haber sido expresado dentro del trámite legislativo. Dijo

la providencia “La iniciativa gubernamental exclusiva no sólo se manifiesta en el momento de la presentación inicial del proyecto de ley por el Gobierno, sino que también se ejerce mediante el aval ejecutivo impartido a los proyectos en curso, relativos a las materias sobre las que recae tal iniciativa privilegiada”; (ii) puede ser expreso o tácito; (iii) no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales; (iv) el aval no tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. La Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente y (v) en cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que éste debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarios”.

Así la Corte ha concluido “que la iniciativa reservada, entendida como la atribución establecida constitucionalmente a ciertos sujetos en relación con determinadas materias, para la presentación de proyectos de ley ante el Congreso, no se circunscribe al acto formal de presentación, sino que puede entenderse cumplida en virtud de actuaciones posteriores dentro del trámite parlamentario. En este orden, resulta admisible un aval posterior, siempre y cuando se cumplan los requisitos desarrollados con anterioridad”.

“Así, la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política” **Sentencia C 066-2018**

5- CONSIDERACIONES DE LA INCONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

Las extraordinarias circunstancias de salud pública generadas por la respuesta global al Coronavirus (COVID-19), y con base a las recomendaciones difundidas por autoridades como la Organización Mundial de la Salud, los Centers for Disease Control (CDC) de los Estados Unidos, y la Organización Panamericana de la Salud, derivó en una serie de medidas adoptadas por los diferentes gobiernos alrededor del mundo y también el propio Gobierno Nacional de Colombia en virtud de la protección de la Nación y sus ciudadanos. Esta serie de medidas repercutió de manera drástica sobre la economía mundial y nacional, originando una serie de problemáticas sociales con efectos inmediatos sobre los indicadores de macroeconomía.

En vista de esta situación, que no ha sido ajena para ningún colombiano, es preciso replantear la conveniencia de promover la imposición de nuevas cargas tributarias debido a los impactos en la inversión extranjera, en los ingresos fiscales y en la competitividad del país frente a sus pares internacionales. Adicional, el Proyecto de Ley 175 de 2021 espera que el impuesto que introduce genere unos impactos en el desarrollo social del país, sin embargo, el mismo puede que 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.

Debemos considerar que para finales de 2020 se evidenció una leve mejoría en este sector, gracias al alza de los precios del petróleo que empezaron a crecer, y una tendencia que durante el 2021 ha continuado y se ha ido recuperando, a pesar de la incertidumbre que aún existe sobre la pandemia¹. Esto en un contexto que, revisando el sector, se pudo evidenciar lo difícil que fue el 2020 para la industria: “pues la inversión en exploración cayó un 55% frente a 2019 y un 62% frente a lo presupuestado por empresas del nicho, siendo la más baja desde 2016. En cuanto a la producción de hidrocarburos, la inversión cayó un 48% frente al año pasado”². En otras palabras, un impuesto más sobre esta industria puede generar unos efectos negativos sobre un proceso de recuperación que viene teniendo el sector y que ha contribuido a la propia dinámica de la recuperación económica del país y el incremento de los ingresos producto de este que son esenciales para la políticas social que se ha comprometido el país.

Ahora, para considerar los efectos de la propuesta legislativa sobre el sector de la economía que involucra, 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 repatrié 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.

De esta forma, haciendo a un lado la realidad que de la pandemia hemos vivido, 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 se ha planteado las problemáticas respecto a que las reservas de sus fuentes estarán agotadas en el futuro.

Por su parte, gravar las remesas de las utilidades significaría una doble tributación, puesto que

¹VQ Ingeniería (2020) ¿Qué le espera al sector de hidrocarburos en Colombia? Consultado en: <https://www.vqingenieria.com/sector-hidrocarburos-en-colombia>

² VQ Ingeniería (2020) ¿Qué le espera al sector de hidrocarburos en Colombia? Consultado en: <https://www.vqingenieria.com/sector-hidrocarburos-en-colombia>

actualmente, 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, aún más significaría un aumento el impuesto a los dividendos. 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.

Ahora bien, si consideramos el encadenamiento del sector hidrocarburos con los demás sectores y en el bienestar de los colombianos, se puede anticipar un efecto multiplicador. Recordemos que nuestra economía industrial emplea los combustibles líquidos principalmente para el transporte y generación de energía. Por lo tanto, 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; paradójicamente en tiempos en los cuales se requiere de manera urgente una reactivación económica gradual de los diversos renglones de la economía, pero de tal contundencia que salve y genere nuevos empleos. Según cifras del DANE, el costo del combustible en Colombia pesa aproximadamente un 40% para el transporte de carga y un 31% para el transporte intermunicipal.

Así mismo, tal y como lo expresó el concepto de la Agencia Nacional de Hidrocarburo (ANH): “los contratos petroleros en Colombia, en particular el Contrato de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, han sido diseñados con el propósito de atraer inversión que genere beneficios directos e indirectos al país. Es así como los mencionados contratos, responden a las prácticas internacionales del sector petrolero y su estructuración jurídica y económica reflejan las condiciones típicas de este tipo de contratos”³.

Actualmente, en los contratos se establece un equilibrio económico entre las prestaciones a cargo del contratista y aquellas que están a cargo del Estado. Este equilibrio es fundamental para el análisis financiero y económico previo a la suscripción de estos y se constituye como pilar fundamental de las decisiones de inversión, por parte de empresas y potenciales contratistas interesados por invertir en el país. A la vez, el equilibrio económico del contrato también refleja los beneficios que puede obtener el Estado por la actividad del aprovechamiento de los recursos naturales. Por esta razón, para la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) este proyecto de ley contiene “elementos que pudieran erosionar ese delicado equilibrio económico del contrato petrolero colombiano, con la posibilidad de disminuir el interés internacional en el sector petrolero y la posibilidad actual de generar importantes ingresos para el país.”⁴ Mas aún, la modificación que plantea el proyecto puede afectar de manera negativa los contratos ya suscritos, lo cual es un riesgo macroeconómico para el futuro del país, es decir, se constituiría en una incertidumbre.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) también recalca en su concepto que el actual Sistema General de Regalías (SGR), compone un sistema lo suficientemente amplio para contribuir a la generación de ingresos para el sector educativo. Para la Agencia “La estructura actual del Sistema

³ Concepto ANH de 2021-10-22, Radicado 20211392232111

⁴ Concepto ANH de 2021-10-22, Radicado 20211392232111

General de Regalías prevista en la Ley 2056 de 2020 es lo suficientemente robusta y flexible para atender las necesidades y los objetivos que persigue el Proyecto de Ley sin producir desequilibrios económicos en los contratos celebrados.”⁵ Al mismo tiempo, debe considerar que SGR ya cuenta con una línea de acción en Ciencia, Tecnología e Innovación en cabeza de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión de Ciencia, Tecnología e Innovación, que puede ser orientada a alcanzar el objetivo del Proyecto de Ley de construir bases para el desarrollo enfocado en actividades económicas no extractivas, objetivo que sólo puede ser alcanzado generando innovación y nuevo conocimiento.

Del mismo modo, es importante considerar que con la reforma del año 2020 al Sistema General de Regalías (SGR) genera mayores recursos para la educación y la investigación, puesto que establece un porcentaje no inferior al 5% de las asignaciones directas estarían destinadas a infraestructura educativa o a proyectos para mejorar la cobertura, permanencia y calidad de la Educación Superior Pública. Igualmente, la reforma del 2020 del SGR destino más recursos, provenientes de la minería y los hidrocarburos para la Educación Superior Pública, lo cual es el objetivo final del Proyecto de Ley 175. Lo cual se complementa con que se permitió que los recursos de Ciencia, Tecnología e Innovación aumentaran del 9,5% al 10% (otro de los objetos del proyecto de ley 175)⁶.

Separando los aspectos técnicos descritos anteriormente, es claro que la economía colombiana, siguiendo la misma línea de las equivalentes en el orden mundial, ha sufrido un terrible deterioro en sus cifras y que hasta ahora durante el año 2021 se ha visto una mejora, a pesar de los picos y los efectos del paro nacional. Esta situación de una progresiva recuperación aunque no total como lo observamos como en el sector turístico, también ha golpeado los sectores sociales, toda vez que el empleo, el consumo, el desbordamiento en el sistema de salud, los bienes, entre otros factores, se han visto aniquilados por una contingencia que ha tocado todas las fibras del país. No es para nadie un secreto que la magnitud de la pandemia ha sobrepasado la capacidad de respuesta del Estado; y es por ello por lo que la creación de nuevos impuestos no contribuye en ningún sentido para la aceleración de la recuperación de los sectores económicos, ni mucho menos para la reactivación social que requiere la Nación.

De igual manera, la idea principal de la motivación del proyecto es la de impulsar políticas sectoriales que usen las actividades extractivas y sus recursos para construir las bases de desarrollo post extractivistas apalancado en el sistema de universidades públicas que han jalonado los principales desarrollos en materia de ciencia, tecnología e innovación bajo la premisa de la autonomía universitaria y su experticia técnica y social para generar transformaciones. Es decir, este proyecto con su apuesta buscar construir una economía post extractivista que debe contener marcos institucionales y régimen político contruidos en torno al uso sostenible de recursos naturales

⁵ Concepto ANH de 2021-10-22, Radicado 20211392232111

⁶ Ministerio de Educación Nacional, septiembre 2020. Consultado en:
https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-400786.html?_noredirect=1

renovables y a los derechos de las poblaciones locales.

No obstante, esta motivación valiosa, la idea de este proyecto de contribuir al paso de una economía post extractivista posee dos inconvenientes principales a corto plazo. En primer lugar, debemos considerar que actualmente el crecimiento económico global ha traído consigo una creciente demanda y altos precios por los minerales y los hidrocarburos en los mercados internacionales, las que a su vez han estimulado un boom de inversiones en grandes proyectos de exploración y extracción de estos recursos naturales no renovables en la región. Una carga impositiva mayor puede ser contraproducente a corto plazo para la economía nacional, en la medida en que actualmente los ingresos producto de los Hidrocarburos hacen parte de los principales ingresos de la nación y una carga puede desincentivar este sector, y pueden trasladar recursos valiosos para otros destinos.

De allí que es relevante considerar que “el concepto mismo de transición remite a una estrategia de mediano y largo plazo, orientada a construir una economía diferente en donde el crecimiento, las exportaciones y la renta pública no dependan tanto de la exportación de minerales e hidrocarburos”⁷. Desde nuestra consideración, el presente proyecto, si bien tiene la intención de crear un impuesto para contribuir para dar paso a una economía post extractivista, la simple tributación no contribuye a construir realmente ese camino. A saber, nuevos tributos pueden generar efectos perversos no deseados y pueden significar un impacto mayor a los recursos que se destinan a programas fundamentales, entre ellos los sociales⁸.

En el mismo sentido, en segundo lugar, si bien es una propuesta que se debe discutir, debemos considerar, antes que nada, el debate respecto al desarrollo sostenible o economía post extractivista. Al mismo tiempo, si bien busca destinar recursos para la educación superior -la cual es indudable que siempre necesitará más recursos- no plantea de fondo la diversificación de la economía. En otras palabras, para realizar el camino hacia la economía post extractivista se requiere, antes que nada, una diversificación real de la economía que permita superar la dependencia a los recursos generados por los hidrocarburos. Más aún, debemos considerar de qué forma este impuesto puede recaer indirectamente sobre los ciudadanos, a saber, los costes de los hidrocarburos se verán reflejados en los artículos y productos de los consumidores, de los ciudadanos.

Adicionalmente, el proyecto parte del supuesto que la creación del impuesto sobre hidrocarburos es un camino para la transición y superar la dependencia de los mismos. Empero, esta relación causal que asume el proyecto no es algo necesario, a saber, no existe una correlación necesaria entre

⁷ Carlos Monge (2012). Extractivismo, Neo Extractivismo y Post Extractivismo Un Debate Impostergable en América Latina. Consultado en:
<http://www.redge.org.pe/sites/default/files/Extractivismo%2C%20Neo%20Extractivismo%20y%20Post%20Extractivismo%20en%20America%20Latina%20%281%29.pdf>

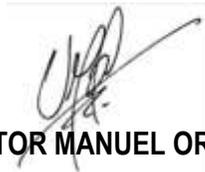
⁸ Carlos Monge (2012). Extractivismo, Neo Extractivismo y Post Extractivismo Un Debate Impostergable en América Latina. Consultado en:
<http://www.redge.org.pe/sites/default/files/Extractivismo%2C%20Neo%20Extractivismo%20y%20Post%20Extractivismo%20en%20America%20Latina%20%281%29.pdf>

impuesto y desincentivar o superar dependencia. En otras palabras, la creación del impuesto no implica necesariamente que se construya alternativas, más aún, puede derivar en consecuencias no deseadas. Recordemos que los instrumentos tributarios son importantes, pero están atravesados por diferentes vicisitudes, por ejemplo, el que un mayor impuesto se le traslada al consumidor, esto hace que se disminuya la demanda, pero esto no acaba con el problema, simplemente lo disminuye. Es decir, puede terminar siendo una medida de impactos limitados, siempre que no se vea como con unas medidas complementarias. Por ello, el proyecto tiene la limitante del supuesto, pero también en cuanto se limita a la creación del impuesto y su destinación y no contribuye a fondo en la discusión y la creación de camino.

Aunque el propósito del proyecto de ley es sumamente loable y debe contribuir a la discusión acerca de la dependencia a los Hidrocarburos, el cambio climático y la transformación de la economía, sin embargo, consideramos que las actuales circunstancias hacen que el escenario social, económico y político no sea el adecuado para sacar adelante el proyecto y garantizar su éxito. Mas aún, puede generar unas consecuencias no deseadas negativas que repercutirían negativamente en la nación. Es importante la discusión, pero debe fortalecerse y diversificarse la economía, antes de dar unos cambios profundos como el que proyecta esta iniciativa parlamentaria.

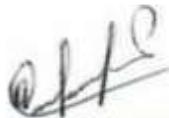
6- PROPOSICIÓN

En conclusión y con fundamento en las anteriores consideraciones, se rinde INFORME DE PONENCIA **NEGATIVA** al presente proyecto de ley y en consecuencia solicitarle a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes archivar en primer debate al Proyecto de Ley No. **175 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA CREACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE OPERACIONES DE CAMBIO POR INGRESO O EGRESO DE DIVISAS PRODUCTO DEL SECTOR HIDROCARBUROS PARA EDUCACIÓN SUPERIOR”**



VICTOR MANUEL ORTIZ JOYA

**Representante a la Cámara Por Santander
Coordinador Ponente**



OSCAR DARIO PEREZ

**Representante a la Cámara Por Antioquia
Ponente**