

Bogotá, 6 de diciembre de 2021

Doctor

Wilmer Carrillo

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Cámara de Representantes

Bogotá

Referencia: Informe de Ponencia positiva para primer debate en Cámara del **Proyecto de Ley 274 de 2021 Cámara “Por medio del cual el impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, es compatible con el pago de regalías por asignaciones directas que reciben los municipios productores y se dictan otras disposiciones”.**

Honorable presidente: En cumplimiento del honroso encargo impartido, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5 de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate en la Comisión Tercera Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes al Proyecto de Ley 274 de 2021 Cámara “Por medio del cual el impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, es compatible con el pago de regalías por asignaciones directas que reciben los municipios productores y se dictan otras disposiciones”.

1. TRAMITE DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 274 de 2021 de Cámara titulado “Por medio del cual el impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, es compatible con el pago de regalías por asignaciones directas que reciben los municipios productores y se dictan otras disposiciones”, fue radicado el día 24 de agosto del año 2021 por el honorable representante Cesar Augusto Ortiz Zorro, ante la secretaria general de la corporación. La Comisión Tercera nos notificó la designación como ponentes para primer debate el día 27 de octubre de 2021 a través del correo electrónico institucional.

Posteriormente se solicitó prórroga a la Mesa Directiva de la Comisión, la cual fue otorgada el 17 de noviembre de 2021 por un término de 15 días calendario adicionales.

El actual informe de ponencia se presenta en el plazo estipulado cumpliendo con los términos establecidos.

2. OBJETO

El presente proyecto de ley dentro del marco de la potestad de configuración que la Constitución le asigna al Congreso de la República, tiene por objeto establecer que la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, hace parte de la actividad industrial extractiva, para efectos del cobro y pago del impuesto de industria y comercio, cuyo sujeto pasivo serán las personas jurídicas públicas, mixtas, privadas o personas naturales, titulares del contrato o convenio de exploración y explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, en cualquiera de su modalidad contractual.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



La iniciativa en mención se compone de 6 artículos, incluido su vigencia que contienen lo siguiente:

- **Artículo 1:** Que establece la compatibilidad entre el cobro del impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales con el pago de regalías.
- **Artículo 2:** Establece los sujetos pasivos.
- **Artículo 3:** Establece donde se pagará el impuesto.
- **Artículo 4:** Determina que no habrá prohibiciones o exenciones para el pago del impuesto.
- **Artículo 5:** Deroga disposiciones que contrarían lo establecido en los artículos anteriores.
- **Artículo 6:** Contiene la vigencia.

4. EXPOSICIÓN DE LA CONVENIENCIA DEL PROYECTO

El proyecto de Ley pretende hacer justicia con las finanzas de los municipios productores de hidrocarburos y minerales, los cuales han sido discriminados tributariamente y reciben todo el impacto negativo de la actividad industrial extractiva en lo social, ambiental, cultural y económico.

La explotación de recursos naturales no renovables de petróleo, gas y minerales, ha impedido a éstos municipios atender la prestación eficiente de los servicios públicos básicos y domiciliarios, ante el deterioro de las fuentes hídricas por la extracción de hidrocarburos, y también el aumento exponencial de la población que llega en busca de oportunidades de trabajo, sin contar el ente territorial con la infraestructura necesaria para ampliar cobertura en la prestación de todos los servicios públicos.

La consecuencia lógica de dicho problema, es el aumento de la pobreza, la inseguridad, el desempleo, la carestía y el deterioro ambiental, y la exclusión de la mayoría de la población en el acceso a vivienda, educación, salud, recreación, agua potable, luz y saneamiento básico. De otra parte, la actividad extractiva genera impactos negativos de carestía, perjudicando a sectores como la agricultura, ganadería, manufactura, Mipymes, entre otros.

Todo lo anterior, conlleva a un estado de tensión permanente y conflicto social entre las instituciones, empresas y la comunidad en general, ante la poca respuesta eficaz, a las demandas de los ciudadanos para alcanzar una vida digna con sus familias.

Los municipios productores no cuentan con los recursos presupuestales propios, y las regalías directas de por sí recortadas, son insuficientes para mitigar los impactos y financiar la inclusión social y el desarrollo económico sostenible local.

Para el caso de las regalías de hidrocarburos que representan más del 80 por ciento del total del Sistema General de Regalías, no es cierto que esa carga es muy alta para las petroleras, pues antes del año 2002 se destinaba el 20% de la producción para el pago de regalías, porcentaje que fue modificado por regalías por escalamiento, que en la práctica conllevó a una regalía del 8% del total de la producción, por fraccionamiento de los yacimientos en varios campos, perjudicando gravemente las asignaciones directas de los municipios

productores, y desde luego también, a todos los municipios y departamentos no productores beneficiarios del Sistema General de Regalías.

En los cuadros 3, 4 y 5 se observan las tarifas o tasas de regalías liquidadas o pagadas por los campos descubiertos (yacimientos fraccionados en varios campos), y declarados comerciales después de expedida la Ley 756 de 2002.

1	2	Campo	TipoHdr	Año 2012		2013		2014		2015		2016		PROD DIARIA BBLs
				Porcentaje de Regalías [%]	Producción Año [BBLs o KPC]	Volumen de Regalías Año [BBLs o KPC]	Producción Año [BBLs o KPC]	Volumen de Regalías Año [BBLs o KPC]	Producción Año [BBLs o KPC]	Volumen de Regalías Año [BBLs o KPC]	Producción Año [BBLs o KPC]	Volumen de Regalías Año [BBLs o KPC]		
3	ABEDUS	0	8,00%	3.953,00	316,24	1.884,00	150,72							-
4	ACORDIONERO	G	6,40%					87.806,00	5.619,58	257.733,00	16.494,91	47.626,00		-
5	ACORDIONERO	0	8,00%			255.956,00	20.476,48	842.457,00	67.396,56	428.650,00	34.292,00	295.791,00	812,61	
6	ACORDIONERO	0	8,00%									155.115,00	426,14	
7	ACORDIONERO	0	8,00%							155.660,00	12.456,11			-
8	ACORDIONERO	0	8,00%							155.855,00	12.472,70			-
9	ACORDIONERO	0	8,01%							156.605,00	12.536,51			-
10	ACORDIONERO	0	8,01%							152.785,00	12.236,98			-
11	ACORDIONERO	0	8,02%							160.133,00	12.837,15			-
12	ACORDIONERO	0	8,02%							156.646,00	12.566,38			-
13	ACORDIONERO	0	8,03%							164.769,00	13.233,44			-
14	ACORDIONERO	0	8,04%							168.938,00	13.591,00			-
15	ACORDIONERO	0	8,05%							164.666,00	13.253,78			-
16	ADALIA	G	6,40%					1.116,00	71,42					-
17	ADALIA	0	8,00%			168.948,00	13.515,84	297.757,00	23.820,56	256.463,00	20.517,04	112.648,00	309,47	
18	AGAPANTO	G	6,40%			3.589,00	229,70	3.668,00	234,75					-
19	AGAPANTO	0	8,00%	15.025,00	1.202,00	57.887,00	4.630,96	72.092,00	5.767,36	17.332,00	1.386,56			-
1120	YENAC	0	6,00%	154.472,00	9.268,32	108.286,00	6.497,16	221.141,00	13.268,46	409.683,00	24.580,98	103.016,00	283,01	
1121	YENAC	0	8,00%	628.502,00	50.280,16	420.417,00	33.633,36	281.128,00	22.490,24	65.543,00	5.243,44			-
1122	YOPO	0	8,00%	327.099,00	26.167,92	245.879,00	19.670,32	164.063,00	13.125,04	107.720,00	8.617,60	10.839,00	29,78	
1123	ZOE	0	8,00%	1.281,00	102,48	1.286,00	102,88	583,00	46,64	1.215,00	97,20	218,00	0,60	
1124	ZOPILOTE	0	6,00%			32.180,00	1.930,80							-

Cuadro 3. Ejemplo de Campos Comerciales, Tipo de Hidrocarburo y tarifa de regalías. Fuente: ANH.

21	AKACIAS	G	6,40%			5.380,00	357,12	60.515,00	3.872,96	23.394,00	1.497,22	4.405,00	281,92	
22	AKACIAS	0	6,00%	534.537,00	32.072,22	730.640,00	43.838,40	93.957,00	5.637,42	305.330,00	18.319,80	108,00	6,48	
23	AKACIAS	0	6,03%			165.862,00	9.995,31							
24	AKACIAS	0	6,05%									175.547,00	10.620,09	
25	AKACIAS	0	6,05%							171.311,00	10.369,93			
26	AKACIAS	0	6,11%							200.806,00	12.270,90			
27	AKACIAS	0	6,12%							205.075,00	12.552,95			
28	AKACIAS	0	6,13%									194.448,00	11.915,55	
29	AKACIAS	0	6,13%							188.587,00	11.560,65			
30	AKACIAS	0	6,13%					202.142,00	12.392,02					
31	AKACIAS	0	6,16%					219.949,00	13.542,56					
32	AKACIAS	0	6,20%					229.823,00	14.248,01					
33	AKACIAS	0	6,20%					238.866,00	14.816,62					
34	AKACIAS	0	6,22%					238.635,00	14.846,89					
35	AKACIAS	0	6,23%					248.403,00	15.465,51					
36	AKACIAS	0	6,23%							243.114,00	15.152,77			
37	AKACIAS	0	6,24%							252.344,00	15.734,93			
38	AKACIAS	0	6,24%							246.830,00	15.407,31			
39	AKACIAS	0	6,25%					257.709,00	16.102,92					
40	AKACIAS	0	6,26%					255.868,00	16.029,29					
41	AKACIAS	0	6,27%							266.186,00	16.687,20			
42	AKACIAS	0	6,28%							270.656,00	16.996,69			
730	LEONA A	0	8,00%			4.190,00	335,20							
731	LEONA A SUR	0	8,00%			1.652,00	132,16	1.517,00	121,36	193,00	15,44	51,00	4,08	
732	LEONA B	G	6,40%					336,00	21,50			2,00	0,13	
733	LEONA B	0	8,00%	29.228,00	2.338,24	35.040,00	2.803,20	50.301,00	4.024,08	76.828,00	6.146,24	13.316,00	1.065,28	
734	LEONA B NORTE	G	6,40%			40,00	2,56	79,00	5,06					
735	LEONA B NORTE	0	8,00%			24.014,00	1.921,12	16.897,00	1.351,76	706,00	56,48			
736	LEONA B SUR	G	6,40%					1.191,00	76,22			10,00	0,64	
737	LEONA B SUR	0	8,00%	35.379,00	2.830,32	73.690,00	5.895,20	80.085,00	6.406,80	60.145,00	4.811,60	12.024,00	961,92	
738	LEONA C	G	6,40%			253,00	16,19	179,00	11,46			1,00	0,06	
739	LEONA C	0	8,00%	21.213,00	1.697,04	45.708,00	3.656,64	30.061,00	2.404,88	25.963,00	2.077,04	5.314,00	425,12	
740	LEONO	G	6,40%					4.983,00	318,91	6.297,00	403,01	261,00	16,70	
741	LEONO	0	8,00%			17.234,00	1.378,72	890.524,00	71.241,92	293.713,00	23.497,04	33.329,00	2.666,32	

Cuadro 4. Continuidad del Ejemplo de Campos Comerciales. Fuente: ANH.

285	COPA	O	8,00%	311.477,00	24.918,16	329.297,00	26.343,76	727.856,00	58.228,48	1.411.977,00	112.958,16	278.389,00	22.271,12
286	COPA	O	8,03%					163.560,00	13.129,96				
287	COPA A NORTE	O	8,00%			277.049,00	22.163,92	382.286,00	30.582,88	278.626,00	22.290,08	46.017,00	3.681,36
288	COPA A SUR	O	8,00%	131.550,00	10.524,00	610.343,00	48.827,44	314.452,00	25.156,16	296.390,00	23.711,20	42.668,00	3.413,44
289	COPA B	O	8,00%	159.056,00	12.724,48	234.101,00	18.728,08	244.575,00	19.566,00	204.708,00	16.376,64	47.756,00	3.820,48
290	COPA C	O	8,00%			54.578,00	4.366,24	256.343,00	20.507,44	209.368,00	16.749,44	36.165,00	2.893,20
291	COPA D	O	8,00%			413.538,00	33.083,04	641.023,00	51.281,84	444.308,00	35.544,64	64.404,00	5.152,32
292	CORCEL A	G	6,40%	19.115,00	1.223,36	23.085,00	1.477,44	15.673,00	1.003,07				
293	CORCEL A	O	8,00%	136.792,00	10.943,36	72.715,00	5.817,20	24.924,00	1.993,92				
294	CORCEL C	G	6,40%	56.826,00	3.636,86	170.846,00	10.934,14	94.661,00	6.058,30	59.480,00	3.806,72	11.812,00	755,97
295	CORCEL C	O	8,00%	544.040,00	43.523,20	405.825,00	32.466,00	263.351,00	21.068,08	216.984,00	17.358,72	49.828,00	3.986,24
296	CORCEL D	G	6,40%	19.645,00	1.257,28	62.732,00	4.014,85	39.590,00	2.533,76	16.370,00	1.047,68	3.158,00	202,11
297	CORCEL D	O	8,00%	86.052,00	6.884,16	158.429,00	12.674,32	141.756,00	11.340,48	104.956,00	8.396,48	24.046,00	1.923,68
298	CORCEL E	G	6,40%	25.886,00	1.656,70	69.652,00	4.457,73	28.242,00	1.807,49	10.426,00	667,26	2.031,00	129,98
299	CORCEL E	O	8,00%	323.945,00	25.915,60	320.579,00	25.646,32	245.682,00	19.654,56	182.563,00	14.605,04	40.278,00	3.222,24
300	CORRALES	G	6,40%			443.181,00	28.363,58	2.460.653,00	157.481,79	2.080.017,00	133.121,09	192.684,00	12.331,78
301	CORRALES	O	6,00%			2.657,00	159,42	8.580,00	514,80	4.311,00	258,66	1.169,00	70,14
302	CORRALES	O	8,00%			92.153,00	7.372,24	597.652,00	47.812,16	422.872,00	33.829,76	67.841,00	5.427,28
303	CORRALES 1-1	G	6,40%	114.612,00	7.335,17	228.758,00	14.640,51						
304	CORRALES 1-1	O	8,00%	172.347,00	13.787,76	203.377,00	16.270,16						
305	CORRALES -1-D	G	6,40%	650.609,00	41.638,98	1.084.894,00	69.433,22						
306	CORRALES -1-D	O	8,00%	371.789,00	29.743,12	193.421,00	15.473,68						
908	OSO PARDO	G	6,40%					40.925,00	2.619,20	29.645,00	1.897,28	10.563,00	676,03
909	OSO PARDO	O	8,00%			21.215,00	1.697,20	104.323,00	8.345,84	84.180,00	6.734,40	16.097,00	1.287,76
910	PALMER	G	6,40%					17.628,00	1.128,19	1.772.464,00	113.437,70	695.431,00	44.507,58
911	PALMERO	O	6,00%	96,00	5,76								
912	PALMERO	O	8,00%	5.984,00	478,72			11.242,00	899,36			1.381,00	110,48
913	PANTRO	G	6,40%							2.070,00	132,48	354,00	22,66
914	PANTRO	O	8,00%					199.764,00	15.981,12	114.681,00	9.174,48	18.666,00	1.493,28
915	PASTINACA	O	6,00%			1.691,00	101,46						
916	PAUJIL	G	4,80%			5.459,00	262,03	6.373,00	305,90	2.613,00	125,42		

Cuadro 5. Continuidad del Ejemplo de Campos Comerciales. Fuente: ANH.

1	Campo	TipoHdr	Año 2012		Año 2013		Año 2014		Año 2015		Año 2016		PROD DIARIA BBLs
			Porcentaje de Regalías [%]	Producción Año [BBLs o KPC]	Volumen de Regalías Año [BBLs o KPC]	Producción Año [BBLs o KPC]	Volumen de Regalías Año [BBLs o KPC]	Producción Año [BBLs o KPC]	Volumen de Regalías Año [BBLs o KPC]	Producción Año [BBLs o KPC]	Volumen de Regalías Año [BBLs o KPC]		
3	ABEDUS	O	8,00%	3.953,00	316,24	1.884,00	150,72						-
4	ACORDIONERO	G	6,40%					87.806,00	5.619,58	257.733,00	16.494,91	47.626,00	-
5	ACORDIONERO	O	8,00%			255.956,00	20.476,48	842.457,00	67.396,56	428.650,00	34.292,00	295.791,00	812,61
6	ACORDIONERO	O	8,00%									155.115,00	426,14
7	ACORDIONERO	O	8,00%							155.660,00	12.456,11		-
8	ACORDIONERO	O	8,00%							155.855,00	12.472,70		-
9	ACORDIONERO	O	8,01%							156.605,00	12.536,51		-
10	ACORDIONERO	O	8,01%							152.785,00	12.236,98		-
11	ACORDIONERO	O	8,02%							160.133,00	12.837,15		-
12	ACORDIONERO	O	8,02%							156.646,00	12.566,38		-
13	ACORDIONERO	O	8,03%							164.769,00	13.233,44		-
14	ACORDIONERO	O	8,04%							168.938,00	13.591,00		-
15	ACORDIONERO	O	8,05%							164.666,00	13.253,78		-
16	ADALIA	G	6,40%					1.116,00	71,42				-
17	ADALIA	O	8,00%			168.948,00	13.515,84	297.757,00	23.820,56	256.463,00	20.517,04	112.648,00	309,47
18	AGAPANTO	G	6,40%			3.589,00	229,70	3.668,00	234,75				-
19	AGAPANTO	O	8,00%	15.025,00	1.202,00	57.887,00	4.630,96	72.092,00	5.767,36	17.332,00	1.386,56		-
1120	YENAC	O	6,00%	154.472,00	9.268,32	108.286,00	6.497,16	221.141,00	13.268,46	409.683,00	24.580,98	103.016,00	283,01
1121	YENAC	O	8,00%	628.502,00	50.280,16	420.417,00	33.633,36	281.128,00	22.490,24	65.543,00	5.243,44		-
1122	YOPO	O	8,00%	327.099,00	26.167,92	245.879,00	19.670,32	164.063,00	13.125,04	107.720,00	8.617,60	10.839,00	29,78
1123	ZOE	O	8,00%	1.281,00	102,48	1.286,00	102,88	583,00	46,64	1.215,00	97,20	218,00	0,60
1124	ZOPILOTE	O	6,00%			32.180,00	1.930,80						-



Posteriormente con el Acto Legislativo 05 de 2011, se redujo en un 90% las regalías directas de los municipios productores, conllevando a una grave crisis social y económica de esos entes locales, que mejoró en parte con el Acto Legislativo 05 de 2020.

Lo anterior, sumado al despojó del impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, cuando la actividad extractiva paga regalías superiores a la declaración del impuesto de industria y comercio, hace inviable el desarrollo social y económico sostenible del municipio productor.

Hoy podemos afirmar que la prohibición del literal c) del numeral 2° del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, es inequitativa, excluyente, ineficiente y va en contravía del concepto de progresividad tributaria, por ser la actividad extractiva la de mayor peso en la economía local y se beneficia de un privilegio en cabeza de pocas empresas con una exención perpetua, que no gozan otras actividades industriales del municipio productor, sin que haya una justificación razonable para ello.

Llegó la hora al Congreso de la República de levantar esos privilegios arcaicos de más de 40 años de compatibilidad restrictiva del impuesto local y las regalías, para que las empresas explotadoras que más impactos sociales, económicos culturales y ambientales causan el municipio productor, cancelen sus impuestos de industria y comercio al municipio sede de la explotación de petróleo, minerales y gas, sin ningún tipo de limitación o exención tributaria.

No es cierto, el argumento que las empresas que explotan los hidrocarburos en Colombia, tienen una carga excesiva tributaria y que, al aumentar los impuestos, desestimula la inversión privada en la búsqueda de nuevas reservas de crudo. Lo anterior tiene fundamento en el hecho probado que, estas empresas cuentan con grandes exenciones, beneficios y descuentos tributarios legales, incluyendo la devolución del IVA por exportación de crudo, a los que se acogen y terminan pagando apenas un insignificante 2.8% sobre sus ganancias.

Según la DIAN, en Colombia existen alrededor de 229 beneficios tributarios que hoy están vigentes, los cuales facilitan nuevas formas de fraude y evasión de impuestos, ante la imposibilidad institucional para fiscalizarlo. El análisis de las estadísticas agregadas que suministra la DIAN para los años 2010-2016, permiten afirmar que, considerando no solo los beneficios tributarios, sino otras deducciones que reducen la base gravable de las empresas, como los ingresos no constitutivos de renta y las Otras Deducciones, tasas nominales muy bajas que al final representan menos del 3% de tasa efectiva. El sector de hidrocarburos y minería, es el segundo renglón de la economía, después del sector financiero, en recibir beneficios (ver cuadro 1).

En el siguiente enlace de la página de la DIAN, se listan los beneficios tributarios:

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



SECTORES ECONÓMICOS CON MAYORES BENEFICIOS TRIBUTARIOS

Monto total de beneficios tributarios integrales - billones de pesos

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Financiero	26,4	31,1	52,0	48,7	81,2	121,0	134,7
Minería y Petróleo	12,0	15,0	11,8	11,6	19,5	62,4	77,3
Comercio	8,2	1,3	21,7	17,7	27,2	45,2	38,1
Manufactura	10,7	11,5	11,6	11,1	18,5	27,7	22,6
Subtotal	57,3	68,9	97,1	89,1	146,4	256,3	272,7
Total	124,9	120,4	144,6	128,7	201,6	336,5	353,0
Porcentaje	45,8	57,2	67,1	69,2	72,6	76,1	77,2

Fuente: DIAN. Recaudo personas jurídicas

En el siguiente cuadro se observa cómo el monto de los beneficios tributarios integrales del sector extractivista, pasó de \$12 billones de pesos en el 2010 a \$77,3 billones en el 2016, evidenciando el crecimiento desmesurado e incontrolable de los mismos durante ese periodo.

Monto y costo fiscal de los beneficios tributarios integrales del sector extractivo

Billones de pesos

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Deducciones	4,4	0,07	0,09	0,10	0,09	0,02	0,01
RE	0,22	0,18	0,21	0,01	0,01	0,01	0,02
DT	0,12	0,19	0,19	0,23	0,18	0,14	0,04
INCR	0,19	2,2	0,36	0,15	2,1	5,0	5,3
OD	7,0	12,6	11,0	11,1	17,0	57,2	71,9
Total	12,0	15,0	11,8	11,6	19,5	62,4	77,3
Costo Fiscal	3,9	4,9	3,9	2,9	4,8	15,6	19,3

Fuente: DIAN y cálculos propios

A lo anterior, se suma el hecho del actual incremento sostenido de los precios internacionales del petróleo, oro, plata, cobre y otros minerales, que están favoreciendo a las empresas explotadoras de esos recursos naturales no renovables, en medio del COVID-19, con ingresos superiores a los registrados antes de la pandemia del coronavirus.

Así las cosas, el Congreso de la República no puede aceptar frente al presente proyecto de Ley, el argumento de la imposibilidad de imponer una nueva carga tributaria local a la actividad extractiva que ha estado exonerada, porque no es cierto que éste exonerada, sino condicionada con una exención eventual, que depende del pago de regalías sea superior a la declaración de impuesto de industria y comercio.

Tampoco es aceptable el dicho que: *“la coyuntura económica derivada del escenario que hemos vivido en el país durante los últimos meses generando que la economía se vea fuertemente golpeada”*, ante el irrefutable incremento de los precios internacionales de esos commodities minerales e hidrocarbúricos, que generaran altos ingresos adicionales al presupuesto general de la nación, situación que no requiere de alivios o exenciones tributarias territoriales.



Actualmente se tramita una nueva reforma tributaria en ésta legislatura 2021 – 2022, donde se suspenden exenciones tributarias a empresas, se incrementa la tarifa del impuesto a la renta del 30 al 35 por ciento y para el sector financiero al 37 por ciento, de otra parte, se reduce el descuento del ICA que se proponía en un 100% al 50 por ciento, todo lo anterior, sin que se haya superado la epidemia del coronavirus.

5. ANTECEDENTES NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES

El Congreso de la República ha tenido la potestad tributaria para determinar los hechos o actividades generadoras de gravámenes impositivos, de conformidad con el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política.

De acuerdo con el artículo 363 constitucional el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, principios que cumple a cabalidad el presente proyecto de ley, especialmente el de equidad tributaria, por cuanto no se imponen obligaciones excesivas o beneficios desbordantes a los sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de petróleo, gas y minerales, como quiera que la ley que lo estableció de tiempo atrás y la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, reconocen hace más de tres lustros, la compatibilidad del Impuesto de Industria y comercio por la explotación de hidrocarburos y minerales, con el pago de las regalías locales.

El derogado artículo 34 de la Ley 14 de 1983 y el vigente artículo 197 del Decreto Ley 1333 de 1986, con relación al impuesto de industria y comercio, consideran entre otras actividades industriales las dedicadas a la extracción, con lo cual no existe duda alguna sobre la legalidad de dicho impuesto local, por la explotación de minerales, petróleo y gas.

En consecuencia, el presente proyecto cumple con los citados principios de la Constitución Política, y no podrá alegarse en la discusión del proyecto y con el objeto de oponerse al mismo, para defender a las multinacionales en contra de los intereses generales de los municipios productores, que en ésta iniciativa legal se trata de imponer una nueva carga tributaria a la actividad extractiva hidrocarburífera y minera.

No tiene ninguna justificación que normas de más de cien años, no se logró la equidad horizontal tributaria con respecto a unas actividades industriales exentas del pago del citado impuesto municipal, para otorgar gabelas tributarias a unos pocos, frente a la mayoría de empresarios que deben pagar el Industria y Comercio, sin esos tratamientos privilegiados, inequitativos y discriminatorios.

Lo anterior, tiene correspondencia con reiteradas sentencias administrativas, para lo cual me permito citar un aparte del fallo de la Sección Cuarta del Consejo de Estado del 2 de febrero de 2017 con ponencia de la Consejera STELLA CARVAJAL BASTO en el radicado interno 21179:

“(…) De lo anterior podría afirmarse que la explotación minera, entendida como “el conjunto de operaciones que tienen por objeto la extracción o captación de los minerales yacientes en el suelo o subsuelo” es una actividad industrial gravada con el impuesto de industria y comercio y que la base imponible del mismo corresponde a los ingresos brutos generados por la comercialización de la producción; sin embargo, el literal c) del numeral 2º del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, estableció la prohibición de gravar con el ICA la explotación minera (...).”

Como se puede observar la incompatibilidad del impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de petróleo, gas y minerales, tuvo vigencia hasta la aprobación de la Ley 14 de 1983, concretamente con el mandato del literal c) del numeral 2° del artículo 39, que posteriormente fue compilada por el literal c) del numeral 2 del artículo 259 de la Ley 1333 de 1994, al notificar el legislador que se debería pagar el impuesto de industria y comercio cuando las regalías fueran inferiores a dicho impuesto. Esa disposición tiene un origen en el literal c) del artículo 7º de la Ley 56 de 1981, que inicia con la compatibilidad del tributo local con las regalías, modificando los artículos 35 y 36 de la Ley 120 de 1919 y del artículo 13 de la Ley 37 de 1931, que fueron recopilados por el artículo 16 del Decreto 1056 de 1953, que prohibían el cobro del impuesto de industria y comercio, por la explotación de recursos naturales no renovables y de los servicios de la industria petrolera, privando a los entes territoriales del nivel local, de recursos financieros que le permitan atender eficientemente el incremento de la demanda de servicios públicos de toda índole, por la actividad extractiva mineral y de petróleo y gas.

Con posterioridad el Congreso de la República introdujo el artículo 27 en la Ley 141 de 1994 dejando a salvo las citadas previsiones legales para prohibir a las entidades territoriales, el establecimiento de gravámenes a la explotación de recursos naturales no renovables, norma que mantuvo su vigencia con la Ley 1530 de 2012, normatividad ésta que fue derogada por el artículo 211 de la Ley 2056 de 2020. Por ello, el citado artículo 27 fue derogado.

El proyecto de ley busca recuperar definitivamente el pago del impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de petróleo, gas y minerales, sin ninguna clase de exención o prohibición condicionada para su pago, en beneficio de todos los municipios productores de Colombia.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<i>“POR MEDIO DEL CUAL EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO POR LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES DE HIDROCARBUROS Y MINERALES, ES COMPATIBLE CON EL PAGO DE REGALÍAS POR ASIGNACIONES DIRECTAS QUE RECIBEN LOS MUNICIPIOS PRODUCTORES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.</i>	<i>“POR MEDIO DEL CUAL EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO POR LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES DE HIDROCARBUROS Y MINERALES, ES COMPATIBLE CON EL PAGO DE REGALÍAS POR ASIGNACIONES DIRECTAS QUE RECIBEN LOS MUNICIPIOS PRODUCTORES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.</i>	Se mantiene
ARTÍCULO 1º. El cobro de impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, cuya base de liquidación son los ingresos brutos generados por la comercialización de la producción, es compatible con el pago de regalías o	ARTÍCULO 1. Adiciónese al Capítulo II del Título X del Decreto Ley 1333 de 1986 la siguiente sección conformada por los siguientes artículos nuevos, los cuales quedarán así:	



<p>participaciones por asignaciones directas que reciben los municipios productores.</p> <p>PARÁGRAFO. Para efectos tributarios del orden territorial, la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, hacen parte de la actividad industrial extractiva para el cobro del impuesto de Industria y Comercio.</p>	<p>“III-A. IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO POR LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES DE HIDROCARBUROS Y MINERALES.</p>	<p>Por técnica legislativa y para guardar sistematicidad con las disposiciones vigentes sobre el impuesto de industria y comercio, se incorporan los artículos 1, 2 y 3 del texto radicado como artículos nuevos adicionados al capítulo II del Título X del Decreto Ley 1333 de 1986 “Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”.</p>
<p>ARTÍCULO 2º. Son sujetos pasivos del pago del Impuesto de Industria y Comercio por la explotación directa o indirecta de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, las personas jurídicas públicas, mixtas, privadas o personas naturales, titulares de contrato o convenio de exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, debidamente celebrados con el Estado o con los propietarios privados del subsuelo, en cualquier modalidad contractual.</p> <p>Los responsables del pago del impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, estarán obligados a presentar declaración de Impuesto de Industria y Comercio, independientemente del monto del valor pagado por concepto de regalías o participaciones a los municipios productores por asignaciones directas u otras asignaciones del Sistema General de Regalías.</p>	<p><i>ARTICULO 212-A. El cobro de impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, cuya base de liquidación son los ingresos brutos generados por la comercialización de la producción, es compatible con el pago de regalías o participaciones por asignaciones directas que reciben los municipios productores.</i></p> <p><i>ARTÍCULO 212-B. Son sujetos pasivos del pago del Impuesto de Industria y Comercio por la explotación directa o indirecta de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, las personas jurídicas públicas, mixtas, privadas o personas naturales, titulares de contrato o convenio de exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, debidamente celebrados con el Estado o con los propietarios privados del subsuelo, en cualquier modalidad contractual.</i></p> <p><i>Los responsables del pago del impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, estarán obligados a presentar declaración de Impuesto de Industria y Comercio, independientemente del monto del valor pagado por concepto de regalías o participaciones a los municipios productores por asignaciones directas u otras asignaciones del Sistema General de Regalías.</i></p>	
<p>ARTICULO 3º. El impuesto de industria y comercio sobre la actividad de explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, se pagará en el municipio donde se realice la extracción o producción en boca de mina o boca de pozo.</p> <p>PARÁGRAFO: Si la explotación de minerales o de hidrocarburos se realiza en dos o más municipios, el impuesto de industria y</p>		

<p>comercio, se causará en forma proporcional a la participación de cada entidad territorial local en el yacimiento y los volúmenes de producción, conforme a la certificación que expidan la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional Minera.</p>	<p>ARTICULO 212-C. <i>El impuesto de industria y comercio sobre la actividad de explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, se pagará en el municipio donde se realice la extracción o producción en boca de mina o boca de pozo.</i></p> <p>PARÁGRAFO. <i>Si la explotación de minerales o de hidrocarburos se realiza en dos o más municipios, el impuesto de industria y comercio, se causará en forma proporcional a la participación de cada entidad territorial local en el yacimiento y los volúmenes de producción, conforme a la certificación que expidan la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional Minera”.</i></p>	
<p>ARTICULO 4º. No habrá prohibiciones o exenciones para el pago del impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de minerales e hidrocarburos, y sus derivados, mezcla, refinación, su transporte, maquinarias y demás elementos que se necesiten para su beneficio, la construcción y mantenimiento de refinerías y oleoductos, y demás actividades complementarias y conexas.</p>	<p>ARTICULO 2. No habrá prohibiciones o exenciones para el pago del impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de minerales e hidrocarburos, y sus derivados, mezcla, refinación, su transporte, maquinarias y demás elementos que se necesiten para su beneficio, la construcción y mantenimiento de refinerías y oleoductos, y demás actividades complementarias y conexas.</p>	<p>Se mantiene, se ajusta la numeración.</p>
<p>ARTICULO 5º. Deróguese las siguientes disposiciones: artículos 35 y 36 de la Ley 120 de 1919; artículo 13 de la Ley 37 de 1931; artículo 16 del Decreto 1056 de 1953; el literal c) del artículo 7 de la Ley 56 de 1981; el literal c) del numeral 2 del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, el literal c) del numeral 2 del artículo 259 de la Ley 1333 de 1994, y demás normas que sean contrarias.</p>	<p>ARTICULO 3. Deróguese las disposiciones contenidas en los artículos 35 y 36 de la Ley 120 de 1919; artículo 13 de la Ley 37 de 1931; artículo 16 del Decreto 1056 de 1953; el literal c) del artículo 7 de la Ley 56 de 1981; y el literal c) del numeral 2 del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, el literal c) del numeral 2 del artículo 259 de la Ley 1333 de 1994.</p>	<p>Se ajusta la redacción y numeración.</p>



ARTICULO 6º. La presente ley rige a partir de su promulgación.	ARTICULO 4. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Se ajusta la redacción y numeración.
---	--	--------------------------------------

7. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto según artículo 286 de la misma Ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, rendimos ponencia positiva y de manera respetuosa solicitamos a la honorable Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley 274 de 2021 Cámara *“Por medio del cual el impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, es compatible con el pago de regalías por asignaciones directas que reciben los municipios productores y se dictan otras disposiciones”*.

De los Honorable Representantes,



KATHERINE MIRANDA PEÑA

Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NO.274 DE 2021 CÁMARA
“POR MEDIO DEL CUAL EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO POR LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS
NATURALES NO RENOVABLES DE HIDROCARBUROS Y MINERALES, ES COMPATIBLE CON EL PAGO DE
REGALÍAS POR ASIGNACIONES DIRECTAS QUE RECIBEN LOS MUNICIPIOS PRODUCTORES Y SE DICTAN OTRAS
DISPOSICIONES”.**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Adiciónese al Capítulo II del Título X del Decreto Ley 1333 de 1986 la siguiente sección conformada por los siguientes artículos nuevos, los cuales quedarán así:

“III-A. IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO POR LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES DE HIDROCARBUROS Y MINERALES.

ARTICULO 212-A. *El cobro de impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, cuya base de liquidación son los ingresos brutos generados por la comercialización de la producción, es compatible con el pago de regalías o participaciones por asignaciones directas que reciben los municipios productores.*

ARTÍCULO 212-B. *Son sujetos pasivos del pago del Impuesto de Industria y Comercio por la explotación directa o indirecta de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, las personas jurídicas públicas, mixtas, privadas o personas naturales, titulares de contrato o convenio de exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, debidamente celebrados con el Estado o con los propietarios privados del subsuelo, en cualquier modalidad contractual.*

Los responsables del pago del impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, estarán obligados a presentar declaración de Impuesto de Industria y Comercio, independientemente del monto del valor pagado por concepto de regalías o participaciones a los municipios productores por asignaciones directas u otras asignaciones del Sistema General de Regalías.

ARTICULO 212-C. *El impuesto de industria y comercio sobre la actividad de explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos y minerales, se pagará en el municipio donde se realice la extracción o producción en boca de mina o boca de pozo.*

PARÁGRAFO. *Si la explotación de minerales o de hidrocarburos se realiza en dos o más municipios, el impuesto de industria y comercio, se causará en forma proporcional a la participación de cada entidad territorial local en el yacimiento y los volúmenes de producción, conforme a la certificación que expidan la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional Minera”.*

ARTICULO 2. No habrá prohibiciones o exenciones para el pago del impuesto de industria y comercio por la explotación de recursos naturales no renovables de minerales e hidrocarburos, y sus derivados, mezcla, refinación, su transporte, maquinarias y demás elementos que se necesiten para su beneficio, la construcción y mantenimiento de refinerías y oleoductos, y demás actividades complementarias y conexas.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



ARTICULO 3. Deróguese las disposiciones contenidas en los artículos 35 y 36 de la Ley 120 de 1919; artículo 13 de la Ley 37 de 1931; artículo 16 del Decreto 1056 de 1953; el literal c) del artículo 7 de la Ley 56 de 1981; y el literal c) del numeral 2 del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, el literal c) del numeral 2 del artículo 259 de la Ley 1333 de 1994.

ARTICULO 4. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorable Representantes,



KATHERINE MIRANDA PEÑA

Ponente