

Bogotá D.C 27 Julio del 2022

Señor

Presidente

CÁMARA DE REPRESENTANTES

REF. Presentación PROYECTO DE LEY “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”

Conforme con lo previsto en los artículos 139. 140 y ss de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley “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”

Por tal motivo, se anexa el original, dos copias, formato digital Word sin firmas.

Atentamente,

FABIÁN DÍAZ PLATA

Senador de la República

PROYECTO DE LEY _____ DE 2022 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.”**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO. El presente proyecto de ley tiene por objeto 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.

ARTÍCULO 2º. A partir de la vigencia de la presente ley 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%.

PARÁGRAFO. 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.

ARTÍCULO 3º. CAUSACIÓN. Impuesto a operaciones de cambio por ingreso o egreso del sector hidrocarburos se causa en la transferencia al exterior de rentas o ganancias ocasionales.

PARÁGRAFO: Salvo las 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.

ARTÍCULO 4°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 86 de la Ley 30 de 1992:

PARÁGRAFO. 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.

ARTÍCULO 5°. VIGENCIA. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación

Atentamente,

FABIÁN DÍAZ PLATA

Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY _____ DE 2022 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”

I. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto del proyecto de Ley “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.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Esta iniciativa legislativa permitirá utilizar los recursos que representa el sector de hidrocarburos (petróleo y gas) en inversiones sólidas, considerando que esta parte de la economía aportó el 5.1% promedio anual al PIB en los últimos siete años. No obstante, a industria de hidrocarburos tiene efectos adversos que afectan de manera directa y a largo plazo el medio ambiente y su entorno:

1. Remoción de cobertura vegetal y construcción de trochas de penetración a zonas de la amazonia y la Orinoquia, entre las que se pueden contar varios Parques Nacionales Naturales y zonas de Reserva Forestal.
2. Alteración de los patrones naturales de drenaje que en los casos más severos ha conducido al secamiento de grandes áreas de humedales. Es conocido que las zonas donde la explotación petrolera

se ha desarrollado con más fuerza corresponde a los valles medios del Magdalena y depresión Momposina, zonas éstas de gran riqueza pesquera, sustentada en los sistemas de humedales más grandes de América Latina después de los de Matto Grosso en Brasil. El desarrollo de la industria petrolera, con sus redes, de carretables, montaje de pozos y facilidades de producción y refinación ha alterado los flujos naturales de agua en innumerables ciénagas. Los efectos más agudos se manifiestan en el estado de grave deterioro que hoy presenta el sistema cenagoso de San Silvestre y de la Isla de Mompós.

3. Inducción de procesos de desestabilización de subcuencas y de procesos de erosión en áreas de fallas geológicas o de pendientes en los piedemontes y lomos de las cordilleras Oriental y Central.
4. Contaminación de aguas superficiales y acuíferos por inexistencia o deficiencia en el tratamiento de las aguas asociadas a la explotación y refinación del petróleo.
5. Salinización de suelos por aguas asociadas al petróleo en lugares abiertos o bajos pantanosos. Los yacimientos petrolíferos que mayor cantidad de sales presentan son los ubicados en el Medio Magdalena.
6. Fenómenos como los anteriores han significado la desaparición de innumerables especies vegetales y animales, alterando ecosistemas y generando nuevas dinámicas ecológicas.
7. Generación y/o inducción de procesos de migración, colonización, transculturización en las zonas de influencia de los proyectos petroleros¹.

Por su parte, de acuerdo con Okun, los cambios positivos del producto (valor agregado) se deberían reflejar en reducciones equivalentes del desempleo. Para que se cumplan los postulados -de Okun-, para lo cual se requieren dos condiciones: la primera, que el valor agregado efectivamente implique

¹ Avellaneda Alfonso. Petróleo e impacto ambiental en Colombia. Recuperado de:
<https://www.repository.fedesarrollo.org.co>

transformaciones y encadenamientos intersectoriales, y la segunda, que el proceso productivo genere empleo. En la minería no se cumple ninguna de ellas porque el valor agregado crece sin que haya cambios sustantivos en la cadena de valor agregado, y porque la actividad extractiva de las grandes explotaciones es intensiva en capital².

En ese sentido, contar con políticas sectoriales que usen las actividades extractivas para apalancar el sistema de universidades públicas, es una forma de redistribución de las cargas, toda vez que la persistencia de actividades extractivistas reproduce los conflictos sociales en el territorio, disminución de la calidad de vida, así como un impacto ambiental que causa profundas consecuencias para las presentes y futuras generaciones en.

Aunque transferir los recursos del sector extractivo al sector educativo no soluciona los problemas que suscita la actividad de extracción; sí permite abrir procesos de inversión educativa que se transforman en aumento de conocimiento, ampliación de la capacidad para recibir nuevos estudiantes, lo que repercute en una sociedad educada, que, al generar nuevos conocimientos, puede generar nuevas formas productivas en el país.

Asimismo, dirigir los recursos ayudará en el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS- a alcanzar para el año 2030, sobre “educación de calidad”, debido a que, si bien el Gobierno Nacional ha asignado en los últimos tres años \$47.3 billones de pesos para educación en Colombia, no es menos cierto que, para el 2020, de acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, aproximadamente 102.000 niños y adolescentes abandonaron sus estudios por causa del Covid- 19; y aproximadamente dos (2) millones de jóvenes que no estudian ni trabajan.

Bajo ese tenor, la educación debe ser el principal objetivo de inversión del país, por lo que dirigir los recursos recaudados del impuesto que propone el presente proyecto de ley es equitativo, de acuerdo, con el impacto que este sector representa en el país.

² Foro Nacional por Colombia. El sector extractivo en Colombia. 2011. Página 48. Texto recuperado de: <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2020/02/Informe-2010.pdf>

III. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

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”*.

IV. IMPACTO FISCAL

Frente al artículo 7º Análisis del impacto fiscal de las normas de la Ley 819 de 2003 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre su interpretación de la siguiente manera en la Sentencia C-502 de 2007:

“36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7º de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.”

Sin embargo y teniendo en cuenta la naturaleza del presente proyecto de Ley no genera un mayor impacto fiscal teniendo en cuenta que los recursos de los que habla el presente proyecto de ley serán financiados con dineros provenientes de la estampilla “Procultura”, por lo tanto estos ya fueron regulados por la ley Ley 666 de 2001, en consecuencia lo que busca el presente proyecto es realizar una redistribución de funciones con miras a emplear estos recursos en cabeza de los entes territoriales de una manera más funcional en pro de fortalecer el acceso a medios económicos de una manera más eficaz y dotar a los entes territoriales de herramientas para buscar una mejor consecución de estos recursos.

V. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

Atentamente,

FABIÁN DÍAZ PLATA

Senador

de

la

República

