

Comité de Representantes



ALADI

Asociación Latinoamericana
de Integración
Associação Latino-Americana
de Integração

INVERSION EXTRANJERA EN
COLOMBIA

ALADI/CR/di 324
REPRESENTACION DE COLOMBIA
28 de agosto de 1992

No. 168

La Representación Permanente de Colombia saluda muy atentamente a la Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración con ocasión de remitirle el documento "Política Frente a la inversión Extranjera en Colombia" por considerarlo de gran interés para la ALADI.

La Representación de Colombia aprovecha la oportunidad para reiterarle a la Secretaría las seguridades de su más alta consideración.

Montevideo, junio 30 de 1992.

INTRODUCCION

La modernización e internacionalización de la economía colombiana requiere de nuevos flujos de inversión extranjera que la dinamicen, no sólo con capital fresco, sino también con tecnología y acceso a mercados internacionales.

Con el propósito de aumentar estos flujos de inversión, el Gobierno Nacional ha avanzado sistemáticamente en el desarrollo de una estrategia que comprenda un marco legal competitivo (Estatuto de Inversión Extranjera y legislación para la protección de la propiedad industrial) y un programa activo de promoción de inversión con la creación de un ente especializado que adelante esta función. Como complemento del marco legal se está en proceso de adopción de acuerdos internacionales que permitan acceder a seguros contra riesgos no comerciales y mecanismos de arbitramento internacional para la resolución de conflictos. El presente documento hace una descripción de la política del Gobierno Nacional frente a la inversión extranjera y el marco legal vigente.

I. PRINCIPIOS DE POLITICA FRENTE A LA INVERSION EXTRANJERA

La política frente a los capitales del exterior se fundamenta en tres principios:

a. Igualdad en el Trato:

Este principio señala que la inversión extranjera será tratada en Colombia para todos los efectos, de igual forma que la inversión de nacionales colombianos, con excepción de aquellos asuntos referentes a la transferencia de recursos al exterior, y lo dispuesto en normas de carácter general para sectores especiales.

b. Universalidad:

El principio de universalidad, consiste en la posibilidad de realizar inversión extranjera en todos los sectores de la economía, con excepción de las relacionadas con la defensa nacional y el procesamiento y disposición de basuras tóxicas, peligrosas o radioactivas no producidas en Colombia.

c. Automaticidad:

El principio de autorización automática de la inversión extranjera en Colombia, busca eliminar los procedimientos de autorización

previa de las inversiones. De manera excepcional, el Estado, se reserva el derecho de evaluar y autorizar inversión, cuando esté destinada a la prestación de servicios públicos, cuando se desee contar con seguros contra riesgos no comerciales¹ y cuando se trate de inversión para el procesamiento, disposición o desecho de basuras tóxicas.

II. MARCO LEGAL

El marco legal para la inversión extranjera está consagrado en la ley 9 de enero de 1991, Ley Marco de Cambios Internacionales, las Decisiones Andinas 291 y 292 de marzo de 1991 y las resoluciones CONPES de 1991. Mediante la Ley 9, el Congreso de la Republica señaló los lineamientos para un nuevo régimen cambiario y de inversiones internacionales.

Respecto de las inversiones internacionales, la ley estableció los criterios que deben seguirse al reglamentar las inversiones internacionales (inversión de capital del extranjero e inversión colombiana en el exterior), en particular la igualdad en el trato, la garantía de los derechos cambiarios de los inversionistas, y la flexibilidad de las autorizaciones previas. Así mismo asignó al gobierno a través del CONPES la competencia para expedir la

¹ Seguros contra nacionalización, expropiación, negociación, fondo de contratos, inconvertibilidad, daños por disturbios civiles, etc.

reglamentación correspondiente.

La normatividad andina consagra definiciones uniformes y el tratamiento de las empresas multinacionales andinas. Además facilitó a cada país miembro para reglamentar íntegramente la materia.

Con el objeto de hacer viables los postulados de la ley 9, mencionada y los postulados de las Decisiones 291 y 292, el CONPES expidió la Resolución 49 de enero de 1991, la cual fue sustituida por la Resolución 51 y 52 del mismo año.

La Resolución 51 del CONPES define lo que es la inversión directa, la inversión indirecta y la inversión de portafolio, para lo cual reconoce como inversión de capital del exterior, la inversión productiva de cualquier tipo², cuando ésta haga parte del capital de riesgo de la empresa y la inversión de portafolio.

1. PROCEDIMIENTOS PARA INVERTIR

a. Servicios de Asistencia al Inversionista - DNP:

² Divisas convertibles en moneda nacional con derechos cambiarios, bienes tangibles y bienes intangibles que se aporten al capital social de una empresa o que en todo caso impliquen asumir el riesgo del negocio.

El Departamento Nacional de Planeación presta el servicio de suministro de información al inversionista que la requiera.

b. Excepciones al Principio de Automaticidad: Autorización previa:

En virtud del principio de automaticidad mencionado, solo se requiere de autorización previa por vía de excepción, en los siguientes casos:

(i) Sector Financiero:

La Superintendencia Bancaria autoriza la adquisición por parte de inversionistas del exterior del 10% o más de acciones suscritas en cualquier entidad financiera sometida a la vigilancia de la Superbancaria; y la constitución u organización de cualquier institución financiera con capital del exterior.

(ii) Minería y Petróleos:

El Ministerio de Minas y Energía autoriza los proyectos de inversión de capital del exterior destinados a la exploración y explotación de petróleo, gas natural y servicios relacionados; las inversiones en refinación, transporte y distribución de gas e hidrocarburos y los proyectos de inversión destinados a actividades mineras.

(iii) Inversiones de Portafolio por Inversionistas Institucionales:

La Superintendencia de Valores autoriza la inversión de Portafolio de fondos institucionales constituidos en Colombia o en el exterior con capital del exterior.

(iv) Otras Inversiones DNP:

El Departamento Nacional de Planeación autoriza las inversiones que se proyecten efectuar en servicios públicos, las inversiones que se proyecte realizar contando con la cobertura de mecanismos de protección, garantía o seguro derivados de convenios internacionales, las que se proyecte realizar para el procesamiento, disposición y desecho de basuras tóxicas, y los proyectos del sector de hidrocarburos y minería cuando la inversión globalmente considerada supere los \$ 100 millones de dólares, excepto la exploración y explotación de hidrocarburos que sólo requieren negociación del respectivo contrato con ECOPETROL y autorización del Ministerio de Minas.

c. Derechos Cambiarios:

Tan importante como los derechos sustantivos que consagra el Estatuto, es la garantía de estabilidad de estos derechos. Tanto la ley 9 como la Resolución 51 establecen que ni las condiciones de reembolso de la inversión y ni las condiciones para el giro de

utilidades vigentes en la fecha de registro de la inversión, pueden ser modificadas de manera que afecten desfavorablemente a los inversionistas extranjeros, salvo temporalmente cuando las reservas internacionales sean inferiores a tres meses de importaciones.

Los derechos cambiarios con que cuenta el inversionista son:

. remitir al exterior en moneda libremente convertible las utilidades netas comprobadas que generen periódicamente sus inversiones:

. Reinvertir utilidades, o retener en el superávit las utilidades no distribuidas con derecho a giro:

. Capitalizar las sumas con derecho a giro:

. Remitir al exterior, en moneda libremente convertible, las sumas recibidas producto de la enajenación de la inversión dentro del país, o de la liquidación de la empresa o portafolio o de la reducción de su capital.

a. Registro de la inversión:

Toda inversión de capital del exterior en el país requiere de registro ante el Banco de la República (Banco Central), para poder ejercer los derechos cambiarios que se obliga el inversionista del exterior, en particular, a giro de utilidades y el reembolso del capital cuando la inversión se liquide o venda.

2. INVERSIONES EN ZONAS FRANCAS:

Al amparo de la ley 7 de 1991 "Ley Marco de Comercio Exterior", se reglamentó el régimen para el funcionamiento privado de Zonas Francas industriales de bienes y servicios.

Se define como Zona Franca, el área geográfica delimitada del territorio colombiano con el objeto de desarrollar el proceso de industrialización de bienes y prestación de servicios para mercados externos. En este territorio se aplicará un régimen especial en materia aduanera, cambiaria de comercio exterior y beneficios fiscales.

Las clases de Zonas Francas son: Zona Franca Industrial de Bienes o Servicios; Zona Franca Industrial de Servicios Tecnológicos; Zona Franca Industrial de Servicios Turísticos.

Los usuarios de zonas francas industriales de bienes y servicios, están exentos de los impuestos de renta y complementarios que provengan de ingresos por ventas y servicios destinados a mercados externos.

Los pagos y transferencias al exterior por parte de los usuarios industriales de bienes y servicios no estarán sometidos a retención en la fuente ni estarán sujetos a el impuesto de renta y remesas

por concepto de intereses y servicios técnicos, vinculados a la venta a mercados externos. De igual manera, están exentos los pagos al exterior por concepto de intereses y servicios técnicos vinculados a las actividades autorizadas.

Sin perjuicio de los beneficios establecidos en el régimen general, las Zonas Francas turísticas tendrán las siguientes ventajas:

. Cielos abiertos para las empresas aéreas que quieran realizar transporte internacional no regular de pasajeros, para las Zonas Francas;

. Exención de impuestos de importación de vehículos de transporte de pasajeros, yates o naves náuticas;

Los usuarios establecidos en Zonas Francas podrán acceder al crédito de las entidades financieras del país en condiciones iguales a las exigidas en el mercado financiero nacional.

3. ASPECTOS FISCALES

La tarifa del impuesto a la renta para sociedades es del 30%. La transferencia al exterior de las rentas y ganancias ocasionales obtenidas en el país causa un impuesto complementario dependiendo

del tipo de pago el cual debe ser retenido al momento del pago o abono en cuenta. Los dividendos que se giren al exterior, las participaciones a que tengan derecho los inversionistas extranjeros y las ganancias por inversiones de portafolio están gravadas con este impuesto el cual tiene una tasa del 12%.

4. COMPORTAMIENTO DE LA INVERSION EXTRANJERA EN COLOMBIA

Importantes desarrollos durante 1991

(i) Hidrocarburos y Minería:

Desde 1986 Colombia recuperó su posición como exportador de petróleo con el hallazgo de Caño Limón del cual existen reservas probadas por 625 millones de barriles. Para febrero de 1992 la producción total de petróleo ascendió a 468.104 barriles diarios, la más alta registrada en la historia del país. En 1991 las empresas Triton y British Petroleum en desarrollo de un contrato de asociación con ECOPETROL, confirmaron el descubrimiento de un pozo cuyas perspectivas para la producción de hidrocarburos y de gas son mejores que las de Caño Limón. En el momento se están realizando las perforaciones para confirmar las reservas descubiertas. En corto plazo se espera que el país incremente su producción anual de 468.000 a 800.000 barriles diarios y exporte hasta 400.000 barriles diarios.

(ii) Mercado de Valores:

El mercado de valores de Colombia se ha venido consolidando y ha sido uno de los mercados emergentes de mayor crecimiento del mundo, en la medida en que ha logrado una capitalización del 27%. Por esta razón, este mercado ofrece mayores rentabilidades para los inversionistas internacionales ya que es menos volátil, lo que permite minimizar el riesgo de inversión, en comparación con las bolsas de Londres, Nueva York ó Tokio. Durante los últimos meses, los promedios de acciones transadas en bolsa han estado muy por encima de los promedios históricos, que eran del 1% al 2%.; incluso en el último período en un solo día se transaron acciones que alcanzaron a representar el 32% del total de las negociaciones efectuadas en rueda en ese día.

Todo esto se explica en gran parte por las medidas tributarias que eliminaron la doble tributación, además de la desgravación del impuesto de ganancias ocasionales para operaciones realizadas en bolsa y la eliminación del impuesto de patrimonio para las acciones a partir de 1992.

En el orden institucional, se destaca la creación de la Superintendencia de Valores, la creación de acciones con dividendo preferencial y sin derecho a voto, la privatización de empresas, la creación de fondos de pensiones, fondos de cesantías y fondos mutuarios.

La participación de la inversión extranjera en este sector, que tan solo fue posible a partir de las reformas adoptadas en 1991, se ha visto a través de Fondos Individuales y Fondos Institucionales autorizados por la Superintendencia de Valores. Se destaca la inversión del fondo THE BEARING PUMA FOUND (Inglés), con un capital registrado de US\$1.000.000., The Columbia Found Company (Americano), por valor de US\$50.000.000 y BT Interfund Trust (Australia), por US\$1.000.000.

(iii) Sector financiero:

Como consecuencia de la apertura de la inversión extranjera al sector financiero y la política de privatización de Bancos oficializados vimos un importante desarrollo de este sector. Durante 1991 el Citibank adquirió la totalidad del Banco Internacional, y el Banco Construcción de Venezuela adquirió el Banco Tequendama, el Banco Mercantil también de Venezuela adquirió el Banco de los Trabajadores, y el Banco de la Construcción adquirió el Banco Ganadero.

Se adjuntan como anexos 1, 2, 3 y 4 las gráficas sobre el comportamiento de la inversión extranjera por sectores económicos, país de origen y monto de las inversiones.

II. PROMOCION A LA INVERSION

El marco legal con que hoy cuenta el país, es competitivo y flexible, buscando sentar bases apropiadas para el desarrollo de negocios transnacionales. Este marco legal es necesario pero no suficiente para consolidar mayores flujos de inversión, por lo cual está siendo complementado con un programa especializado de promoción. Al efecto, el CONPES encargó al DNP la creación de un ente especializado que articule funciones públicas y privadas en forma coordinada y centralizada; que colabore con la identificación de potenciales inversionistas, y sectores y proyectos que puedan desarrollarse con inversión de capitales del exterior, y adelante actividades generadoras de inversión para promover activamente la inversión.

Los objetivos específicos del ente son:

- (i) Consolidar la nueva inversión extranjera, bien sea para el desarrollo de proyectos nuevos o proyectos asociados a planes de privatización, de reconversión industrial, o expansión de proyectos en desarrollo en el país, y
- (ii) Preparar y difundir información sobre inversión extranjera y desarrollar contactos en el exterior, directa o indirectamente a través de otras entidades públicas y privadas nacionales.

III. PROTECCION Y FOMENTO A LA INVERSION

Como complemento al marco legal y a la constitución del ente de promoción existe interés de parte del Gobierno de adoptar mecanismos de fomento y garantía para la inversión extranjera y mecanismos de resolución de conflictos, en la medida en que como un apoyo al libre flujo de capitales hacia países en desarrollo han surgido mecanismos internacionales que buscan minimizar la percepción de riesgo político para la inversión extranjera, de manera que decisiones con fundamentos económicos no se distorcionen por percepciones de riesgo. Estos mecanismos son más importantes en países andinos que en otros países de América Latina o Asia, ya que, a pesar de los esfuerzos por fortalecer las democracias y las economías de mercado, subsiste una imagen generalizada de la existencia de un clima inadecuado para la inversión de capitales del exterior.

Existen tres tipos de convenios distintos y complementarios entre sí, cuyo objeto es promover la inversión; estos son:

- A. Tratados Bilaterales de Fomento a la Inversión (BIT's).
- B. Acuerdos bilaterales (OPIC) o multilaterales (MIGA) contra

Riesgos no Comerciales³.

C. Acuerdo Multilateral de Arreglo de Controversias Relativas a Inversión (ICSID).

La diferencia principal entre los BIT's y OPIC y MIGA, está en la forma como se promueve la inversión. Respecto a los primeros, se busca sentar unos principios de política para el tratamiento de dichos capitales en el país receptor. Respecto a los segundos, se busca permitir la compra de seguros contra riesgos no comerciales.

Unos y otros se deben complementar con un mecanismo idóneo (ICSID), para la resolución de conflictos que se deriven por la ocurrencia de cualquiera de las circunstancias previstas en los acuerdos.

³ Los riesgos no comerciales se clasifican en:

1. Inconvertibilidad o intransferibilidad de sumas que se deriven de la inversión (Suspensión de derechos cambiarios);
2. Nacionalización, expropiación, confiscación o actos similares que conlleven una pérdida de los derechos de propiedad o control;
3. Incumplimiento de contrato o renegociación forzada del mismo;
4. Denegación de justicia ó desconocimiento de un fallo ejecutoriado;
5. Pérdidas derivadas de actos de violencia como guerra, disturbios civiles, terrorismo, sabotaje o insurrección.

A. Tratados Bilaterales de Fomento a la Inversión (BIT's).

Los BIT's tienen por objeto promover inversiones recíprocas, mediante el compromiso que adquieren los dos países signatarios de tener principios obligatorios para el tratamiento de la inversión extranjera en cada país.

1. Los principios que se incluyen son:

a. Igualdad en el trato⁴.

b. No expropiación⁵.

c. Libre ejecución de los derechos cambiarios. Cada país se compromete a permitir la transferencia libre e inmediata de todas las ganancias o pagos derivados de la inversión y el reembolso de la misma, una vez se liquide o venda.

d. Subrogación automática. Cuando el país del inversionista o una de sus instituciones, realice un pago en virtud de un seguro contra riesgos no comerciales, el otro país signatario reconocerá a quien efectúe el pago, los derechos que tenía el

⁴ Cada país signatario se compromete a dar un trato no menos favorable a los inversionistas de la otra parte contratante, que aquel que otorga a sus nacionales.

El principio de igualdad en el trato fue adoptado en la Ley 9 de 1991, y la Resolución 51 del CONPES.

⁵ Cada país se compromete a no expropiar inversiones de capital del exterior del otro país salvo cuando exista justa causa, en forma que no sea discriminatoria, y siempre y cuando exista previo pago de una indemnización justa, pronta y efectiva.

inversionista contra el Estado receptor de la inversión. La entidad aseguradora, no poseerá más derechos que los que reconoce la ley nacional y el Tratado al inversionista de capital del exterior⁶.

e. Principio de Jurisdicción Internacional. Cada país signatario se compromete a someter a conciliación y luego a Arbitramento Internacional los conflictos relativos a la inversión que surjan entre el Estado receptor y un inversionista, o el Estado y una agencia aseguradora, o el Estado y el Estado asegurador de la inversión.

2. Situación Actual:

Hasta la fecha no se ha suscrito ningún acuerdo de este tipo, pero existen ofertas para celebrar acuerdos con los gobiernos de Alemania, Canadá, Estados Unidos, Italia, Reino Unido, Rumania y Suiza, en los cuales se debe tener en cuenta los criterios para el fomento recíproco de flujos de inversión, la definición de la cobertura de inversión, y contar con mecanismos que eviten la doble

⁶ Las cantidades que el Gobierno del país receptor reconozca a la entidad aseguradora en virtud de la reclamación deberán ser transferibles en condiciones no menos favorables que las que hubiese tenido el inversionista extranjero.

Si de dicha transferencia resultare la violación de la ley colombiana sobre propiedad de bienes en territorio Colombiano, el Estado deberá permitir al Asegurador y al Inversionista efectuar los arreglos necesarios para que dichos activos sean transferidos a una entidad que si pueda poseerlos en Colombia.

tributación.

B. Acuerdos Bilaterales o Multilaterales de Garantía para Inversiones contra Riesgos no Comerciales

Los acuerdos de Garantía (OPIC Y MIGA) permiten al inversionista de capitales del exterior adquirir seguros contra riesgos no comerciales respecto de sus inversiones de capital.

Estos acuerdos prevén la subrogación automática de la agencia aseguradora ante el Gobierno Nacional y disponen que los conflictos relativos a la inversión serán sometidos a conciliación y a Arbitramento Internacional.

1. Corporación extranjera de Inversiones Privadas (OPIC)

La OPIC es una Agencia del Gobierno de los Estados Unidos⁷ que realiza operaciones de crédito y asegura contra riesgos no comerciales las operaciones de inversionistas privados norteamericanos, en países en desarrollo con los cuales los Estados Unidos hayan celebrado un acuerdo bilateral de garantía.

Colombia firmó un Canje de Notas el 3 de abril de 1985 que permite

⁷ Creada por la Ley de Asistencia Extranjera de 1969.

la expedición de seguros OPIC para inversiones norteamericanas en Colombia. Canje que debe ser aclarado en el corto plazo en relación con las inversiones y su cobertura contra riesgos no comerciales.

2. Agencia Multilateral de Garantía de Inversión (MIGA)

El MIGA fue creado por una Convención multilateral abierta a la firma de los países miembros del Banco Mundial en 1985 con el objeto de asegurar operaciones de inversión en países en desarrollo⁸.

Situación Actual: Colombia firmó el Convenio constitutivo en 1986, pero su aplicación depende de la ratificación del Convenio⁹, mediante Ley del Congreso de la República y el depósito de la ratificación ante la Agencia MIGA.

⁸ La agencia hace parte del Grupo del Banco Mundial, su capital y control está en manos de los países miembros.

⁹ Se entiende por "ratificación" el acto internacional por el cual el Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

C. Acuerdo Internacional para el Arreglo de Conflictos sobre Inversión Extranjera (ICSID):

El Convenio constitutivo del ICSID¹⁰, tiene por objeto facilitar un foro para la resolución de conflictos bajo un esquema que consulte tanto los intereses de los países receptores como de los inversionistas de capital del exterior buscando despolitizar los conflictos relativos a la inversión extranjera. Su fin es promover un clima de confianza mutua entre los Estados receptores y los inversionistas y así incentivar el flujo de inversión hacia terceros países.

IV. CONCLUSIONES

Dentro del marco de la apertura económica y globalización de la economía Colombiana, el fomento a la inversión extranjera adquiere primordial importancia en la medida en que incorpora a la economía recursos productivos y know how tecnológico que permiten modernizar la economía y alcanzar el crecimiento proyectado. Consciente de esta necesidad y conocedor del nuevo orden económico mundial, el Gobierno Nacional ha trabajado sistemáticamente en los diversos frentes que se requieren para contar con los instrumentos idóneos

¹⁰ ICSID hace parte del grupo del Banco Mundial. Este Convenio se abrió para la firma de los Estados Contratantes en 1965.

que permitan atraer un importante flujo de capitales productivos al país.

Al efecto, se expidió el Estatuto de Inversiones Internacionales, que contiene un marco legal competitivo y acorde con los estándares internacionales. Además autorizó la creación de un ente de promoción especializado que tiene por objeto trabajar efectivamente y de manera profesional en la promoción de proyectos de inversión. Finalmente y con el objeto de minimizar la percepción de riesgo que tienen los países desarrollados sobre nuestra economía, se está trabajando en la implementación de las políticas que se deberán adelantar según lo determine el CONPES, buscando suscribir selectivamente acuerdos bilaterales, ratificar el tratado multilateral (MIGA) que protege contra riesgos no comerciales, y suscribir y ratificar el acuerdo (ICSID) para la solución de conflictos que puedan derivar de las inversiones, ante tribunales internacionales.

En el año 1991 la inversión solo alcanzó la exigua suma de US\$90.000.000 de dólares, lo cual no representa ni el 0.5% de PIB frente a US\$10.000 millones captados por México y US\$8.000 millones captados por Chile. Los países tanto Asiáticos como Latinoamericanos que han sido exitosos en su política de apertura a la inversión privada cuentan con una participación de la inversión extranjera en el PIB de más del 5%. Las proyecciones sobre

necesidades de inversión extranjera para los años 92 a 95 alcance una inversión promedio anual de US\$ 2.000'000.000.

Ya contamos con todos los instrumentos que nos permiten atraer la inversión productiva a Colombia, trabajaremos juntos en la consecución de esta meta, ello nos permitirá alcanzar el crecimiento deseado.