



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 951

Bogotá, D. C., viernes, 27 de septiembre de 2019

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 033 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se ordena la creación de la contribución sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior.*

#### ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 033 de 2019 Cámara, por medio del cual se ordena la creación de la contribución sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior. Fue radicado el 23 de julio de 2019 ante la 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.

#### 1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley pretende desarrollar mediante norma tributaria parámetros de equidad y desarrollo con el fin de beneficiar las instituciones de educación superior en el país; por medio de recursos destinados a la financiación de programas para Ciencia, Tecnología e Innovación.

#### 2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Es función del legislador desarrollar, mediante la norma tributaria, parámetros de equidad y desarrollo. Alentando a contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, el cual debe ser exigido mediante las reglas de la ley y a través de la determinación, ejecución, cobro y fiscalización de las obligaciones consiguientes por parte de la autoridad administrativa, dentro de conceptos de

justicia y equidad (artículo 95, numeral 9, de la Constitución). Este criterio es confirmado por el artículo 363 de la Carta, según el cual el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Constituye una verdad de nuestro ordenamiento jurídico, como lo ha expresado en varias ocasiones la honorable Corte Constitucional, corresponde al Congreso, como organismo colegiado elegido por el pueblo, cuya representación ejerce, expedir las leyes tributarias, tanto aquellas que crean impuestos, tasas y contribuciones de orden nacional como las que los modifican, aumentan, disminuyen o suprimen.

En Sentencia C-221 de 1997 se consideró que la ley puede gravar las actividades relacionadas con los recursos no renovables, pero no puede establecer como hecho gravable la explotación que por mandato de la Carta está sujeta al pago de regalías, es por esta razón que el presente proyecto de ley opta por gravar las remesas, asumiendo que esta transacción puede soportar el gravamen.

El sector de hidrocarburos (petróleo y gas), aportó el 5,1% promedio anual al PIB durante los últimos siete años, sin embargo al no estar adscrito este recurso adicional a un sistema de inversiones sólidas, se ha empleado como recurso contingente sin responder a un parámetro de inversión que permita hacer seguimiento al empleo de los recursos en el paso del tiempo, lo que ha dificultado además medir el impacto de la inversión de las utilidades derivadas de un recurso no renovable, que debería apalancar el robustecimiento a otros sectores de mayor duración en el tiempo como los sectores de ciencia tecnología e innovación.

En palabras del profesor Álvaro Pardo; “Una economía sólida y competitiva es aquella que ha desarrollado actividades capaces de sostenerla en el mediano y largo plazo, aun en contra de fuertes

choques internos o exógenos. Colombia está lejos de ello y, por el contrario, no cuenta con una economía robusta justamente porque los últimos gobiernos se la jugaron por la vía fácil del desarrollo de sectores primarios, de ciclos profundos y precios inestables, que castigaron sectores claves, generadores de riqueza y empleo.

La experiencia internacional muestra países que aprovecharon su riqueza minera para ahorrar e invertir en sectores sostenibles, superaron la maldición de los recursos naturales y tienen actualmente altos niveles de ingresos per cápita y de vida de sus habitantes.<sup>1</sup>

### **Hacia una economía posextractivista**

La idea que alienta el presente proyecto es la de impulsar políticas sectoriales que usen las actividades extractivas y sus recursos para construir las bases de desarrollos posextractivista 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 preciso entonces avanzar hacia estrategias que enmarcarse como “posextractivistas” bajo el entendido que las mismas no postulan prohibir todas las formas de extractivismo, sino que exploran vías que permiten redimensionar esos sectores, dejar de depender económicamente de ellos y mantener únicamente aquellos que sean verdaderamente necesarios, y bajo condiciones de operación aceptables.

Esta reducción resulta precisa de cara a la abrumadora evidencia de los impactos del extractivismo, como pueden ser la pérdida de áreas naturales, contaminación, desplazamiento de comunidades locales, destrucción de las economías regionales, manipulación e imposición sobre comunidades rurales o grupos indígenas, vínculos con casos de corrupción y la incontrovertible verdad del límite de los recursos sobre los que se sustenta, no es posible plantear un desarrollo ilimitado sobre la base de recursos ilimitados.

El extractivismo tiene un futuro acotado, ya que está basado en recursos que son finitos y no se renuevan. No faltan quienes rechazan estos límites ecológicos al crecimiento económico, alegando que otros recursos reemplazarán a los que se agoten, o bien se hallarán soluciones científico-técnicas. Pero el escepticismo frente a esta vieja advertencia de 192 Eduardo Gudynas está derrumbando. Por ejemplo, en el caso del petróleo incluso la Agencia Internacional de Energía acaba de aceptar que seguramente se ha pasado el pico de producción de hidrocarburos, y por lo tanto estamos en el ciclo descendente de consumo de las reservas (Honty, 2010).

La persistencia extractivista reproduce los conflictos sociales y el deterioro ambiental. Sus

beneficios económicos y comerciales deberían ser contrastados con los costos económicos detrás de los impactos sociales y ambientales. De esta manera queda en claro que bajo este neoextractivismo progresista, si bien se aminoran y compensan las urgencias sociales, no se logra avances sustanciales en otros frentes. Las transiciones hacia alternativas al desarrollo otorgan un papel destacado a los objetivos ambientales. Están alineadas con el reconocimiento de los Derechos de la Naturaleza.<sup>2</sup>

La idea de transferir recursos del sector extractivo al sector educativo no pretende solucionar el problema de la dependencia de los mismos de forma inmediata sin embargo aspira a abrir procesos de transición con la idea clara de que no hay soluciones rápidas, hay que abrir procesos, pensar en transiciones. Nada ocurre de la noche a la mañana y por esto es preciso dar los pasos en la dirección correcta.

### **De los hidrocarburos a la educación**

Es importante comprender que no es un proceso instantáneo ni de resultados homogéneos, la educación precisamente por la heterogeneidad de los sujetos que concurren a ella implica que ningún sistema educativo es capaz de crear igualdad de conocimientos. La pregunta relevante es, entonces, si existen políticas educativas que produzcan sistemas capaces de acortar las brechas existentes entre los distintos grupos sociales, potenciando el quantum de capital humano requerido por el desarrollo económico y social.

Las dimensiones de la educación conciben tres aspectos relevantes que coexisten en su naturaleza; uno de derecho, uno prestacional y otro como bien, al momento de pensar las interacciones del mismo una y otra categoría se sobreponen para su análisis, desde una perspectiva cepalina de profundo corte economicista concibe a la educación principalmente como bien y no obstante plantea dos vertientes para afrontar su utilidad de cara al desarrollo económico:

*La educación es un bien de inversión y, como tal, constituye una contribución relevante al desarrollo económico. Toda inversión supone afrontar costos para obtener los beneficios esperados. La relación existente entre ambos puede ser analizada desde una doble óptica: i) la privada (análisis financiero), que compara los costos y beneficios directos, valorados a precios de mercado, para escoger la alternativa que maximice el volumen y tasa de ganancia para el dueño de los recursos que se asignan al proyecto; y ii) la social (análisis económico o socioeconómico), en la que se consideran también costos y beneficios indirectos a precios de eficiencia, buscando maximizar el impacto (rentabilidad) de la inversión sobre la sociedad en su conjunto.*

En materia de educación, la inversión puede resultar en varios tipos de beneficios que, si bien se encuentran interrelacionados entre sí, resultan analíticamente distinguibles: El aumento

<sup>1</sup> Los quince mitos de la gran minería en Colombia, Álvaro Pardo, Colombia punto medio.

<sup>2</sup> Caminos para las transiciones posextractivistas, Eduardo Gudynas Centro Latinoamericano de Ecología Social (Claes).

de conocimientos y destrezas que aumentan la productividad del trabajo. El crecimiento del producto nacional (beneficio para el país) y del ingreso (beneficio para el individuo). La disminución del tiempo que se requiere para el acceso al mercado laboral, lo que beneficia tanto al individuo como a la sociedad.

La mayoría de los países de América Latina han reconocido la necesidad de una inversión masiva a nivel de la educación secundaria. Durante las reuniones organizadas por el Gobierno del Estado de Nuevo León, llamada “El Futuro de las Américas” en enero del 2004, se confirmó la intención de lograr una transformación de “mano-factura” a “mente-factura” y esto es obviamente mucho más factible a través de la educación universitaria en conjunto con la planta productiva del Estado.

Según un estudio de López, Thomas y Wang (1999) sobre reportes del Banco Mundial, mantienen que un gran número de países que han logrado un fuerte desarrollo económico lo han acompañado de una inversión substancial en capital humano. Las principales teorías económicas confirman esta

relación causal entre la educación y el crecimiento, y muchos estudios demuestran la rentabilidad de una inversión en educación<sup>3</sup>, es precisamente por estas razones que encontramos adecuado y pertinente el presente proyecto de ley y solicitamos dar trámite al mismo.

**OPERACIONES DE CAMBIO POR INGRESO O EGRESO POR HIDROCARBUROS**

De conformidad con la información proporcionada por el Banco de la República es pertinente indicar que el concepto de remesas, desde el punto de vista cambiario, se refiere, a las transferencias corrientes realizadas por los emigrantes a sus países de origen, ya sea en dinero y/o especie y que hacen parte de las transferencias corrientes registradas en la balanza de pagos de Colombia, sin embargo, esta operación es reserva de las personas naturales.

Lo adecuado en el sector hidrocarburos es referirse a las operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas del sector hidrocarburos. Los montos nos permiten evidenciar una solvencia suficiente en el sector para soportar el gravamen.

**Movimientos de Divisas del Sector de Hidrocarburos - Años del 2009 a 2019 /1**

Cifras en Millones de Dólares

INGRESOS	Numeral / Año	Descripción Numeral	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 1/
1310 /2		Inversión Suplementaria al Capital Asignado - Exploración y Explotación de Petróleo	3.679,6	4.353,4	7.394,3	8.304,3	9.092,6	8.745,2	4.993,9	2.589,9	3.126,4	3.434,6	1.029,6
1320 /2		Inversión Suplementaria al Capital Asignado - Servicios Inherentes al Sector de Hidrocarburos	795,0	1.274,3	1.940,9	2.128,3	2.066,1	1.933,7	1.396,5	632,3	821,5	992,1	336,3
4025 /3		Inversión Directa de Capitales del Exterior al Capital de Sociedades Régimen Especial - Sector Hidrocarburos y Minería	1,4	1,7	8,1	2,0	0,6	2,4	0,9	0,1	0,2	0,2	0,0
<b>Total</b>			<b>4.476,1</b>	<b>5.629,5</b>	<b>9.333,4</b>	<b>10.434,6</b>	<b>11.179,2</b>	<b>10.681,3</b>	<b>6.391,3</b>	<b>3.222,3</b>	<b>3.950,1</b>	<b>4.426,9</b>	<b>1.367,9</b>

1/ Las cifras del año 2019, corresponden al Primer Trimestre.  
2/ Este numeral cambiario incluye también sucursales del régimen cambiario general del sector de hidrocarburos.  
3/ Este numeral cambiario incluye sucursales del régimen cambiario especial del sector de hidrocarburos.

**Movimientos de Divisas del Sector de Hidrocarburos - Años del 2009 a 2019 /1**

Cifras en Millones de Dólares

INGRESOS	Numeral / Año	Descripción Numeral	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 1/
4026 /2		Inversión Directa de Capitales del Exterior en Sociedades Nacionales y con Capital del Exterior que Realicen Actividades del Sector de Hidrocarburos y Minería.	219,8	363,7	1.107,1	3.918,3	228,7	484,6	142,4	106,8	83,0	16,6	3,2
1070		Venta de Petróleo Crudo y Gas Natural de Producción Nacional	0,8	0,0	0,1	0,7	3,4	16,5	21,9	11,5	16,7	24,5	1,9
1535		Servicio de Transporte por Tubería de Petróleo Crudo y Gas Natural	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	60,0	107,2	0,8	91,5	5,6	0,0
1310 /3		Inversión Suplementaria al Capital Asignado - Exploración y Explotación de Petróleo	3.679,6	4.353,4	7.384,3	8.304,3	9.092,6	8.745,2	4.993,9	2.589,9	3.126,4	3.434,6	1.029,6
1320 /3		Inversión Suplementaria al Capital Asignado - Servicios Inherentes al Sector de Hidrocarburos	795,0	1.274,3	1.940,9	2.128,3	2.066,1	1.933,7	1.396,5	632,3	821,5	992,1	336,3
<b>Total</b>			<b>4.695,4</b>	<b>5.991,5</b>	<b>10.432,5</b>	<b>14.351,7</b>	<b>11.415,8</b>	<b>11.240,0</b>	<b>6.661,9</b>	<b>3.343,3</b>	<b>4.141,1</b>	<b>4.473,4</b>	<b>1.373,0</b>

1/ Las cifras del año 2019, corresponden al Primer Trimestre.  
2/ Este numeral cambiario también incluye la inversión directa en empresas del régimen cambiario general del sector minero.  
3/ Este numeral cambiario también incluye sucursales del régimen cambiario especial del sector de hidrocarburos.  
Fecha Corte: Abril 16 de 2019.

**3. MARCO NORMATIVO**

**Fundamentos tributarios**

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

(...)

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones

parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

Sentencia número C-246/95.

La función de legislar en materia tributaria es propia e indelegable del Congreso de la República,

<sup>3</sup> Impacto que tiene la Inversión en Educación Superior en el Desarrollo Económico: Factor Crítico de Progreso Económico, José Barragán Codina, Manuel Barragán Codina y Felipe Pale Cervantes.

en cuya cabeza se encuentra, por su naturaleza y por el papel que cumple en el seno de la democracia la representación política en su más genuina expresión.

**Ley 9ª de 1991** (Ley Marco de Cambios), **Decreto 2080 de 2000**.

**Artículo 51 de la Resolución 8 de 2000**, que dice:

2.5.1. Contratos que celebren dentro del país las empresas nacionales y con capital del exterior que realicen actividades de exploración y explotación de petróleo, gas natural, carbón, ferróníquel o uranio, así como las empresas que se dediquen exclusivamente a la prestación de servicios inherentes al sector de hidrocarburos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 9ª de 1991 y el Decreto 2058 de 1991, siempre que las divisas respectivas provengan de recursos generados en su operación.

2.5.2. Compraventas de combustibles para naves y aeronaves en viajes internacionales celebradas entre residentes en el país.

2.5.3. Compraventas de petróleo crudo y gas natural de producción nacional que efectúen Ecopetrol y las demás entidades dedicadas a la actividad industrial de refinación de petróleo.

2.5.4. Ventas de petróleo crudo y gas natural de producción nacional efectuadas por las empresas con capital del exterior que realicen actividades de exploración y explotación de petróleo y gas natural.

Impuesto sobre la renta y complementarios.

Descriptores Transferencias al exterior de rentas.

Fuentes formales artículos 5º, 6º, 12, 245, 319, 321, 322 y 417 del E. T.

Decreto 2579 de 1983, artículos 2º y 3º.

Es importante señalar que el impuesto no recae sobre las actividades de transporte, procesamiento o refinación de hidrocarburos, estos criterios se emplean para definir los sujetos que serán objeto del gravamen, y que en esta situación el impuesto recae sobre las operaciones de ingreso o egreso de divisas. Razón por la que no está sujeto a las restricciones contenidas en la Ley 1530 de 2012 “*por la cual se regula el Sistema General de Regalías*”.

#### NOTA

- Una de las posibles objeciones que podrían afrontarse en esta discusión y sobre la cual me piden advertir expresamente es que este impuesto genera un trato discriminatorio frente a lo cual es importante destacar. El hecho generador del impuesto de remesas es la transferencia al exterior de rentas o ganancias ocasionales obtenidas en Colombia, cualquiera que sea el beneficiario de la renta o ganancia ocasional o el beneficiario de la transferencia (E. T. artículo 319). Los supuestos del hecho generador del impuesto de remesas son básicamente los siguientes:

- Que existan rentas o ganancias ocasionales en cabeza del contribuyente.
- Que las rentas o ganancias ocasionales se hayan obtenido en Colombia.
- Que dichas rentas o ganancias ocasionales se transfieran al exterior.

Esto nos permite afirmar que el mismo hecho se encuentra gravado para las personas naturales y que si gravamos las pequeñas operaciones con mayor razón deberíamos atender a las grandes operaciones cambiarias teniendo en cuenta el peso del sector hidrocarburos en el PIB colombiano.

#### 4. CONCLUSIONES

Si una economía que se considere sólida y competitiva es aquella que desarrolla actividades capaces para sostenerse a corto y largo plazo en el tiempo, incluso cuando se presentan fuertes choques internos o externos; también debería ser aquella que impulse el conocimiento y creatividad de la sociedad puesto que en algunos casos, a falta de recursos para financiar los sectores de ciencia, tecnología e innovación se pierden grandes oportunidades e ideas de negocios que podrían suscitar la diferencia de Colombia frente al mercado internacional.

No obstante queremos resaltar la importancia de las universidades e instituciones de educación superior, en su misión de ampliar la propiedad intelectual mediante la creación de patentes, proyectos e investigaciones que continúen fortaleciendo la oferta académica y abran paso a la diversificación del mercado laboral, proyectando al país como un referente en diversas áreas del conocimiento y la investigación, además de facilitar el acceso al mercado laboral.

Finalmente, consideramos que el Sector de Hidrocarburos puede ser de mucha utilidad debido a la gran cantidad de ingresos y egresos en operaciones de cambio para soportar los gravámenes que pretende ejecutar este proyecto de ley y causar un gran impacto.

#### 5. PROPOSICIÓN

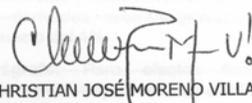
Con fundamento en la sustentación aquí contenida, rendimos ponencia **favorable** y solicito la continuación del **Proyecto de ley número 033 de 2019 Cámara**, por medio del cual se ordena la creación de la contribución sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior. Para primer debate, ante la honorable Comisión Tercera Constitucional de Cámara de Representantes.

De los honorables Representantes,

De los Honorables Representantes,

  
CARLOS JULIO BONILLA SOTO  
Coordinador Ponente

  
OSCAR DARIO PEREZ PINEDA  
Coordinador Ponente

  
CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR  
Ponente

CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE  
Ponente

  
SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS  
Ponente

## 6. PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 033 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se ordena la creación de la contribución sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior.*

TEXTO ORIGINAL COMO VIENE EN EL PROYECTO	MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE
	<b>Artículo 1°. Artículo nuevo. Objeto.</b> El presente proyecto de ley pretende desarrollar mediante norma tributaria parámetros de equidad y desarrollo con el fin de beneficiar las instituciones de educación superior en el país; por medio de recursos destinados a la financiación de programas para Ciencia, Tecnología e Innovación.
<b>Artículo 1°.</b> 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%. <b>Parágrafo.</b> 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.	<b>Artículo 2°.</b> 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%. <b>Parágrafo.</b> 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.
<b>Artículo 2°.</b> <del>Impuesto a operaciones de cambio por ingreso o egreso del sector hidrocarburos se causa en la transferencia al exterior de rentas o ganancias ocasionales.</del> 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.	<b>Artículo 3°.</b> <b>Causación.</b> Aquellas operaciones de cambio por ingreso o egreso del sector hidrocarburos, incluidas las transferencias al exterior de rentas o ganancias ocasionales. <b>Parágrafo.</b> 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.
<b>Artículo 3°.</b> El artículo 86 de la Ley 30 de 1992 quedará así: <b>Artículo 86.</b> Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993. <b>Parágrafo.</b> 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.	<b>Artículo 4°.</b> El artículo 86 de la Ley 30 de 1992 quedará así: <b>Artículo 86.</b> Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993. <b>Parágrafo 1°.</b> 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. <b>Parágrafo 2°.</b> <u>Considérese aquellos recursos para el funcionamiento los destinados a la infraestructura de las instituciones de educación superior que faciliten la iniciativa de las mismas en sus programas de Ciencia, Tecnología e Innovación.</u>
<b>Artículo 4°.</b> <b>Vigencias y derogatorias.</b> La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.	<b>Artículo 5°.</b> <b>Vigencias y derogatorias.</b> La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 033 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se ordena la creación de la contribución sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. **Objeto.** El presente proyecto de ley pretende desarrollar mediante norma tributaria parámetros de equidad y desarrollo con el fin de beneficiar las instituciones de educación superior

en el país; por medio de recursos destinados a la financiación de programas para Ciencia, Tecnología e Innovación.

Artículo 2°. 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 3°. *Causación.* Aquellas operaciones de cambio por ingreso o egreso del sector hidrocarburos, incluidas las transferencias 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°. El artículo 86 de la Ley 30 de 1992 quedará así:

**Artículo 86.** Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.

**Parágrafo 1°.** 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.

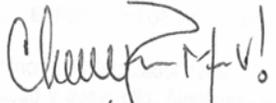
**Parágrafo 2°.** Considérese aquellos recursos para el funcionamiento los destinados a la infraestructura de las instituciones de educación superior que faciliten la iniciativa de las mismas en sus programas de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Artículo 5°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

De los honorables Representantes,

  
CARLOS JULIO BONILLA SOTO  
Coordinador Ponente

  
OSCAR DARIO PEREZ PINEDA  
Coordinador Ponente

  
CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR  
Ponente

  
CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE  
Ponente

  
SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS  
Ponente

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se crea la Estampilla Pro Universidad Nacional -Sede Caribe- Archipiélago y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 24 de septiembre de 2019

Doctor

JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 118 de 2019 Cámara, por medio de la cual se crea la estampilla pro Universidad Nacional -Sede Caribe- Archipiélago y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor Roldán Avendaño:

De manera atenta, y en cumplimiento a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, nos permitimos poner a consideración el informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 118 de 2019 Cámara, por medio de la cual se crea la estampilla pro Universidad Nacional -Sede Caribe- Archipiélago y se dictan otras disposiciones**, en los siguientes términos, así:

### 1. Origen y trámite

El texto del proyecto de ley fue radicado por los Congresistas Jorge Méndez Hernández, Julio César Triana Quintero, Carlos Mario Farelo Daza, Carlos Alberto Cuenca Chaux, José Gabriel Amar Sepúlveda, Salim Villamil Quessep, Jorge Enrique Burgos Lugo, Edwin Gilberto Ballesteros Archila, Erwin Arias Betancur, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Harry Giovanni González García, Hernán Banguero Andrade, Jaime Rodríguez Contreras y Jhon Arley Murillo Benítez, el día 24 de julio de 2019 en la Secretaría General de la Corporación.

El día 31 de julio de 2019, fue radicado en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

El día 2 de agosto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 701 de 2019.

Es de resaltar que el proyecto de ley cumple con los requisitos constitucionales establecidos en los artículos 154, 158 y 169 de la Carta Política referidos a la iniciativa legislativa, unidad de materia y el título de las leyes, respectivamente.

### 2. Objeto de la ley

Tal como se señala en la exposición de motivos, el objeto del proyecto de ley es autorizar a la Asamblea Departamental Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para que faculte la emisión de la Estampilla Pro Universidad Nacional –Sede Caribe; con el fin de garantizar la financiación

de esta institución educativa, hasta por la suma de trescientos mil millones (\$300.000.000.000,00).

Se autoriza la emisión de la estampilla, para su recaudo, por un término de treinta (30) años, a partir de la entrada en vigencia de la aplicación de la presente ley.

Se entenderá cumplido el espíritu de la ley, cuando se cumplan alguna de las dos (2) condiciones.

El recaudo obtenido por el uso de la estampilla se destinará a los gastos e inversiones que el Consejo Superior de la Universidad determine, órgano al cual compete la administración de los valores recaudados.

El control del recaudo y del traslado de los recursos a las Universidades, estarán a cargo de la Contraloría General del Departamento de Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, u oficinas delegadas con jurisdicción y competencia sobre control fiscal.

El rector de la Universidad Nacional deberá rendir un informe en marzo de cada año, a las Comisiones Tercera de Senado y Cámara sobre los montos y ejecución de los recursos obtenidos por esta estampilla. De igual manera, se debe enviar copia del informe a la Asamblea Departamental Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

La presente iniciativa consta de nueve (9) artículos, incluida la vigencia.

### **3. Universidad Nacional – Sede Caribe**

Este importante claustro universitario tiene una gran importancia para la región caribe, tiene gran área de influencia en departamentos como el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el Cesar, La Guajira, Magdalena, entre otros. Esta institución brinda una oportunidad para jóvenes de la región que buscan a través de la educación nuevas oportunidades en el país; se convierte en una opción de movilización social importante.

Con la entrada en marcha de la primera fase de la Universidad Nacional Sede Caribe, se habría fijado una meta inicial de 2.200 alumnos inscritos. Estos cupos estarán dirigidos a 3 facultades y 7 programas, entre estos: ciencias agrarias; ingenierías agroindustriales, ambiental, de minas, forestal, y los componentes agrarios, tales como medicina veterinaria, zootecnia, agronomía y administración de empresas agropecuarias.

Este proyecto tiene la capacidad de beneficiar a estudiantes de escasos recursos que buscan educación de calidad cercana a sus regiones. En este sentido, la Universidad Nacional cobijaría las necesidades del departamento de San Andrés Islas, Cesar, Guajira, Magdalena y toda la Costa colombiana.

La Universidad Nacional Sede Caribe tiene como meta en el mediano plazo la entrega de 5.000 cupos para estudiantes que busquen formación educativa de calidad.

Como lo manifestó el Exrector de la Universidad Nacional de Colombia Ignacio Mantilla, los estudiantes beneficiarios de esta institución gozarán de carreras del área de la salud como la medicina. En este mismo sentido, el rector plantea la posibilidad de transformar el Hospital Rosario Pumarejo de López en un hospital universitario. Esto evitaría la diáspora estudiantil perteneciente a la costa caribe del país.

## **4. Consideraciones técnicas y de conveniencia**

### **4.1. Datos del PEAMA (programa especial de admisión y movilidad académica) – Sede Caribe**

El PEAMA desde su entrada en funcionamiento en la sede Orinoquia en el año 2008, se ha mantenido fiel a su idea original de trabajar por reconocer y superar las brechas y asimetrías en los capitales académicos de la educación media en las distintas regiones del país brindando oportunidades de acceso a una educación superior de calidad a los colombianos más vulnerables.

### **4.2. Características del PEAMA**

La población objeto de atención del PEAMA la conforman los bachilleres egresados y residentes en la región de influencia de cada una de las Sedes de Presencia Nacional (SPN): Amazonia, Caribe, Orinoquia y Tumaco de la Universidad Nacional de Colombia. Estas regiones de influencia están definidas mediante Resolución 042 de 2018 de Rectoría. Los estudiantes son admitidos a un programa curricular de pregrado ofrecido por la Universidad Nacional de Colombia en alguna de las Sedes Andinas, Bogotá, Manizales, Medellín y Palmira.

Así, el PEAMA busca proyectar el accionar de la Universidad hacia el territorio nacional, al promover la formación de profesionales universitarios nativos de las regiones consideradas bajo la influencia de las SPN ubicadas en las localidades fronterizas de Leticia, Arauca, San Andrés y Tumaco. Los Programas de Admisión Especial (PAES) en la Universidad Nacional de Colombia comparten con el PEAMA la característica básica de implementar una forma distinta y específica de admitir a sus beneficiarios en relación con el proceso de admisión regular.

No obstante el PEAMA, se diferencia en dos elementos con respecto a los demás Programas de Admisión Especial (PAES) de la Universidad, la movilidad de los estudiantes al inicio de sus estudios y el uso de la modalidad de videoconferencia como apoyo metodológico a procesos pedagógicos. Cada uno de estos dos (2) elementos se detalla a continuación:

1. La forma de admitir a los estudiantes. En cada convocatoria de admisión la Dirección Nacional de Admisiones de la Universidad Nacional de Colombia asigna los cupos establecidos por el PEAMA para cada una de las SPN, en cada programa curricular de pregrado avalado por la Vicerrectoría

Académica, hasta completar el cupo máximo otorgado a cada SPN. Lo anterior implica que los aspirantes inscritos en cada proceso de admisión por PEAMA compiten entre ellos mismos por los cupos para PEAMA, es decir, no compiten con el grueso de aspirantes regulares de cada convocatoria. De otra parte, a diferencia de los aspirantes regulares quienes de resultar admisibles únicamente acceden a la oferta de programas de la sede que seleccionaron durante su proceso de inscripción, los aspirantes por PEAMA de resultar admisibles, acceden a la oferta de todo los programas de las sedes Bogotá, Medellín Manizales y Palmira ofertados para el programa.

2. La movilidad de los estudiantes al inicio de sus estudios. Los estudiantes admitidos por el PEAMA inician sus estudios en la SPN, permaneciendo en ella máximo tres periodos académicos. En esta etapa inicial cursan asignatura de nivelación (lecto-escritura y matemáticas básicas), inglés, electiva de inducción y preparación para la vida universitaria y de conocimiento y análisis de las problemáticas de los contextos de su región, además de asignaturas de los componentes de fundamentación o disciplinar-profesional de sus respectivos planes de estudio.

Superada esta etapa inicial, el estudiante es autorizado para desplazarse a la sede Andina a la cual está adscrito el programa curricular al que fue admitido, donde continúa con su proceso de formación académica hasta finalizar su plan de estudios. El Acuerdo de creación del PEAMA denomina a esta segunda etapa del proceso de

formación de sus beneficiarios como de movilidad y adicionalmente establece una tercera etapa llamada etapa final, en la que se espera que para el desarrollo de su trabajo de grado el estudiante regrese a la SPN y en el caso de no ser posible lo anterior, que desarrolle su trabajo de grado preferiblemente en temas de interés para la región asociada a esa misma SPN. El apoyo metodológico a través de la modalidad de videoconferencia.

Cuando el Programa se puso en marcha, los cursos dictados a los estudiantes admitidos por PEAMA durante su estadía en las SPN, se desarrollaron mediante la modalidad de telepresencia, específicamente videoconferencia, emitidos desde las Sedes Bogotá o Medellín. Esto ha cambiado y ahora cada sede usa la telepresencia con diferente asiduidad, en algunos casos hay presencia completa de un profesor a lo largo del semestre, o en bloques dictados por profesores que se desplazan desde las sedes andinas y apoyo permanente de monitores que trabajan con los estudiantes cuando los profesores no están en las SPN.

**4.3. Evolución del PEAMA**

Se puede ver la evolución del cupo máximo de admisión para la Sede Caribe desde que inició el PEAMA con su primera cohorte en el 2008-03 que era de 40 y actualmente es de 70. La definición del cupo total por cada SPN tiene en cuenta la capacidad instalada de la SPN en términos de la infraestructura de salones, personal docente y administrativo y la posibilidad de garantizar una oferta de asignaturas pertinente durante la etapa inicial, ya sea en modalidad presencial o por telepresencia.

Periodo de Convocatoria	Norma que determina cupos	Cupos máximo por SPN en cada convocatoria de admisión				
		Amazonia	Caribe	Orinoquia	Tumaco	Total
2008-01	Resolución 1302 de 2007 de Rectoría	NA	NA	70	NA	70
2008-03	Resolución 1302 de 2007 de Rectoría (Orinoquia)/Resolución 016 de 2008 de Rectoría (Caribe) Resolución 125 de 2008 de Rectoría (Amazonia)	50	40	70	NA	160
2009-01	Resolución 1302 de 2007 de Rectoría (Orinoquia)/Resolución 016 de 2008 de Rectoría (Caribe)	NA	40	70	NA	110
2009-03	Resolución 1302 de 2007 de Rectoría (Orinoquia)/Resolución 016 de 2008 de Rectoría (Caribe)/Resolución 125 de 2008 de Rectoría (Amazonia)	50	40	70	NA	160
2010-01	Resolución 1302 de 2007 de Rectoría (Orinoquia)/Resolución 016 de 2008 de Rectoría (Caribe)/Resolución 125 de 2008 de Rectoría (Amazonia)	50	40	70	NA	160
2010-03	Resolución 1302 de 2007 de Rectoría (Orinoquia)/Resolución 016 de 2008 de Rectoría (Caribe)/Resoluciones 125 de 2008 de Rectoría (Amazonia)	80	40	70	NA	190
2011-01	Resolución 1302 de 2007 de Rectoría (Orinoquia)/Resolución 016 de 2008 de Rectoría (Caribe)/Resoluciones 125 de 2008 y 1708 de 2009 de Rectoría (Amazonia)	80	40	70	NA	190
2011-03	Resolución 1302 de 2007 de Rectoría (Orinoquia)/Resolución 016 de 2008 de Rectoría (Caribe)/Resoluciones 125 de 2008 y 1708 de 2009 de Rectoría (Amazonia)	80	40	70	NA	190

Periodo de Convocatoria	Norma que determina cupos	Cupos máximo por SPN en cada convocatoria de admisión				
		Amazonia	Caribe	Orinoquia	Tumaco	Total
2012-01	Resolución 954 de 2012 de Rectoría	90	50	90	NA	230
2012-03	Resolución 954 de 2012 de Rectoría	90	50	90	NA	230
2013-01	Resolución 954 de 2012 de Rectoría	90	50	90	NA	230
2013-03	Resolución 1385 de 2012 de Rectoría	90	50	90	NA	230
2014-01	Resolución 1385 de 2012 de Rectoría	90	50	90	NA	230
2014-03	Resolución 1385 de 2012 de Rectoría	90	50	90	NA	230
2015-01	Resoluciones 781 de 2014 y 1209 de 2015 de Rectoría	90	50	90	57	287
2015-03	Resoluciones 781 de 2014 y 1209 de 2015 de Rectoría	90	50	90	57	287
2016-01	Resolución 887 de 2015 de Rectoría	90	50	90	100	330

Periodo de Convocatoria	Norma que determina cupos	Cupos máximo por SPN en cada convocatoria de admisión				
		Amazonia	Caribe	Orinoquia	Tumaco	Total
2016-03	Resolución 55 de 2016 de Rectoría	110	50	120	120	400
2017-01	Resolución 654 de 2016 de Rectoría	110	50	220	200	580
2017-03	Resolución 108 de 2017 de Rectoría	110	50	220	200	580
2018-01	Resolución 804 de 2017 de Rectoría	110	70	220	200	600
2018-03	Resolución 002 de 2018 de Vicerrectoría Académica	110	70	220	200	600

#### 4.4. Región de influencia

La posibilidad de admisión a la Universidad Nacional de Colombia por medio del PEAMA, está dada en una primera instancia en función de la relación entre el lugar de residencia y la ubicación del colegio del aspirante y la región definida por la Universidad como de influencia de la respectiva SPN. Si bien el proceso de definición de la cobertura de cada una de estas regiones de influencia atiende en principio a la división por regiones geográficas naturales del país y la presencia o no, de instituciones de educación superior universitaria en los departamentos respectivos, en la práctica también se atienden criterios histórico-culturales y de administración pública, con un enfoque flexible que permite la posibilidad de redefinición en atención a la necesidad de adaptación a las cambiantes realidades de las regiones involucradas.

Actualmente la región de influencia está reglamentada por la Resolución 042 de 2018 en su artículo 2°. Para la Sede Caribe la región de influencia está conformada por el Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

#### 4.5. Características especiales de la educación superior en San Andrés y Providencia

La población en el Archipiélago para el año 2016 fue de 77.101 habitantes, distribuidas en 71.946 en la isla de San Andrés y 5.155 en Providencia y Santa Catalina (Cámara de Comercio de San Andrés, 2017), de los cuales 6.791 son jóvenes con edades entre 17 y 21 años de este número, según datos del sistema de estadísticas generales de educación superior del Ministerio de Educación, para el año

2017 tan solo 1.388 lograron acceder a programas de educación académicos de educación superior, sumando programas universitarios y tecnológicos lo cual representa una tasa de cobertura de tan solo 20.5% del total de jóvenes para el año 2017.

En el año 2017 de los 1.388 isleños, quienes se matricularon para iniciar estudios superiores, tan solo 68 accedieron satisfactoriamente su formación en pregrados universitarios los cuales están certificados con un nivel profesional, lo anterior evidencia el alarmante escenario académico que padece el territorio, siendo así que de un total de 6.791 jóvenes isleños quienes se encuentran en plenas capacidades de iniciar actividades académicas, únicamente 1.210 accedan a estudios técnicos, estos estudios técnicos son orientados para desempeñarse en alguna especialidad la cual sirva de apoyo al nivel profesional.

Matrícula por nivel de formación

Nivel de formación	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Técnica Profesional	574	104	148	194	494	410	22	65
Tecnológica	1.139	934	991	1.011	1.321	1.234	1.190	1.210
Universitaria	32	16	44	69	47	39	79	68
Especialización	0	0	51	0	44	0	0	0
Maestría	7	14	12	23	13	16	35	34
Doctorado	0	3	1	4	7	12	12	11
<b>Total General</b>	<b>1.752</b>	<b>1.071</b>	<b>1.247</b>	<b>1.301</b>	<b>1.926</b>	<b>1.711</b>	<b>1.338</b>	<b>1.388</b>

Fuente: MEN (SNEC)

Para complementar el caso anterior, podemos añadir que, debido al aislamiento geográfico propio de este territorio, solo existen en él tres instituciones de educación superior, de las cuales dos de ellas son institutos técnicos, Sena e Infotep, y una institución universitaria con pregrados académicos,

Universidad Nacional Sede Caribe, esta presta el servicio educativo de pregrado mediante el Programa Especial de Admisión y Movilidad (PEAMA), en el cual los jóvenes que inician actividades académicas en el departamento, tienen la necesidad de trasladarse a una sede del interior del país, con el fin de culminar su pregrado, por tanto, se mantiene la necesidad de desplazamiento desde el archipiélago hacia otras ciudades con el propósito de poder comenzar o continuar con sus estudios universitarios.

	SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA	Nación
Matrícula total de educación superior	1.388	2.446.314
Matrícula en programas de pregrado	1.343	2.280.327
Matrícula en programas de posgrado	45	165.987
Tasa de cobertura bruta en educación superior	20,5%	52,8%
Tasa de tránsito inmediato a educación superior	31,8%	38,0%

Fuente: SENA, Sistema Nacional de Estadística de Colombia (SINEC) - 2017

Tasa de Cobertura	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Departamento	25,7%	15,5%	17,4%	18,8%	17,6%	25,1%	19,5%	20,5%
Nacional	37,1%	40,4%	41,7%	45,2%	47,8%	49,4%	51,5%	52,8%

Fuente: SINEC (Sistema Nacional de Estadística de Colombia) - 2017

Pese a que existen convenios dirigidos a jóvenes isleños, los cuales se encuentren en plenas facultades y demuestren el interés de acceder a pregrados universitarios, tales como, el Fondo Alianza Estratégica Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con el cual se estima financiar hasta el 100% del valor de la matrícula de pregrados universitarios, estos no subsanan la principal problemática que enfrentan estos jóvenes, lo cual es, la carencia económica para el sostenimiento de ellos mismos, en las distintas ciudades a las cuales migran.

Debido a esto, una gran parte de la comunidad joven de la isla, no hace uso de estos convenios e incluso en algunos casos, se ven en la obligación de interrumpir de manera indefinida sus estudios, esto debido a que no cuentan con el presupuesto necesario para su manutención, si a lo anterior le añadimos las distintas complicaciones, las cuales afronta el Archipiélago en los últimos años, como la reducción en los niveles de afluencia turística en las islas y el fallo de la Corte de La Haya el cual ha creado dificultades para la obtención de recursos económicos en muchas familias, las expectativas para que estos jóvenes logren el acceso a la educación superior es cada vez menor.

En las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se consigue establecer que los niveles de pobreza son considerablemente bajos, esto según los informes del DANE, en los cuales se establece, que una familia compuesta por 4 personas y que sus ingresos sean superiores a \$1.057.764 estará por encima de la línea de pobreza.

**Incidencia de la pobreza en San Andrés 2012-2016**



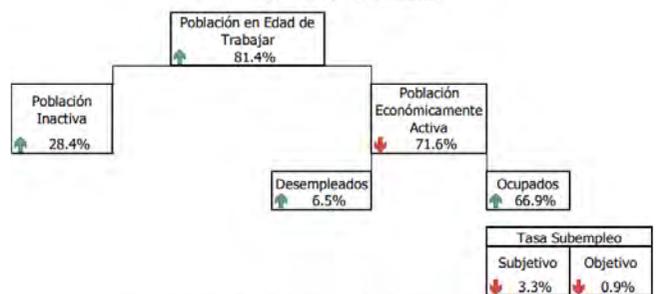
Fuente: DANE, cálculos con base GEIH.

Sin embargo, recordando que debido al fallo de la Corte de La Haya, el 19 de noviembre de 2012 sobre el litigio entre Colombia y Nicaragua, en la cual se confirmó la soberanía de Colombia sobre las distintas islas e islotes pertenecientes al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sin embargo, se impusieron nuevas delimitaciones en las líneas de fronteras marítimas entre ambos países, esto lastimó enormemente la soberanía colombiana viendo, de este modo, reducida de gran manera su plataforma continental y zonas económicas exclusivas, por consiguiente, se genera un perjuicio aun mayor para las Islas.

La afectación para el Archipiélago, se da debido a que dentro del área delimitada, se encontraban zonas, las cuales, son fundamentales para el sostenimiento económico de un gran número de familias en las islas, puesto que, estas áreas eran usadas por la comunidad como zonas de pesca, tanto artesanal como industrial, actividades las cuales se han visto interrumpidas y con lo cual familias las islas, las cuales eran las principales beneficiarias, no han logrado reponer los ingresos perdidos tras esta dura decisión.

Lo anterior, sumado a la caída del número de personas que ingresan como turistas a las Islas, como consecuencia de los niveles de violencia e inseguridad que enfrentan las islas, ha generado un detrimento en la calidad de vida de la comunidad, viéndose de este modo, un incremento en los niveles de desempleo.

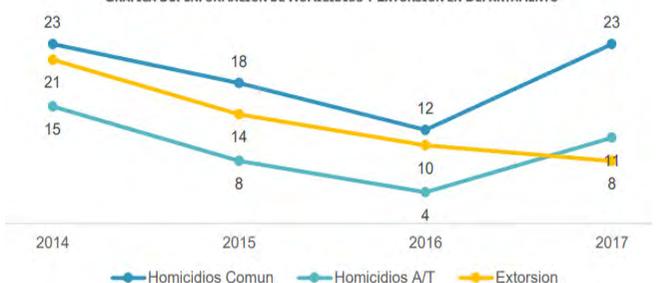
**GRAFICA 39 ESTRUCTURA FUERZA LABORAL SAN ANDRÉS TRIMESTRE MÓVIL MAYO - OCTUBRE 2017**



Elaborado por: M&S Consultants S.A.S.

Como se aprecia en la anterior gráfica, existe un incremento significativo en la población en edad de trabajar, sin embargo, no cuentan con la formación adecuada para adherirse al mundo laboral, lo que genera un incremento en los niveles de desempleo en el Archipiélago, esto genera un aumento en las actividades criminales y actos violentos relacionados con dichas actividades cometidas en las islas.

**GRAFICA 36. INFORMACIÓN DE HOMICIDIOS Y EXTORSIÓN EN DEPARTAMENTO**



Fuente: Respuesta Oficio radicado a la Policía Nacional enero 15 de 2018

Para el año 2017, la población del archipiélago fue de 77.101 habitantes, de los cuales se estima que el 32% es población menor de 18 años (Cámara de Comercio de San Andrés, 2017), estos jóvenes forman parte de las familias vulnerables de la isla, afectadas tanto por las consecuencias del fallo de La Haya como por la poca afluencia turística, con lo cual aunque estos tuvieran la voluntad y las capacidades para conseguir un cupo, dentro de las becas otorgadas por distintas entidades, con el fin de estudiar un pregrado universitario, la realidad a la cual se enfrentan, es que no lograrían hacer uso de estas, debido a las realidades económicas que presentan sus familias.

Es por lo anterior, que proponemos una ayuda de por lo menos \$1.200.000 a manera de mensualidad, para que jóvenes de estratos 1, 2 y 3 de las islas, los cuales por mérito propio consigan acceder a un programa de pregrado universitario, obtengan por lo menos, un ingreso básico, para satisfacer sus necesidades de vivienda, alimentación y transporte, dentro de las distintas ciudades del territorio colombiano, con lo cual, se busca garantizar el acceso a la educación superior de manera equitativa y también permanencia y goce efectivo.

Esta subvención estaría regulada por los requisitos académicos, que se exigen en el convenio que tiene Icetex con el Archipiélago los cuales serían:

*“(…) Que las pruebas ICFES, con presentación a partir del año 2012 tengan un puntaje mínimo de 210, esto para los que ingresan a primer semestre, para quienes apliquen para el segundo semestre se tendrá en consideración el puntaje mínimo de 210 en el ICFES desde el año 2012 o el promedio académico del semestre inmediatamente anterior mínimo de 3.6, situación que será desarrollada a selección del postulante para el crédito y para aquellos que ingresen de tercer semestre en adelante, deberán presentar promedio académico del semestre inmediatamente anterior mínimo de 3.6. (…)” (ICETEX, 2016).*

Los ingresos al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por concepto de contribución para el uso de la infraestructura pública turística (Tarjeta de Turismo), según Cifras dadas por el señor Mitchell Humphries actual Secretario de Hacienda del Archipiélago, para el 2016 fue en total setenta y ocho mil millones (\$78.000.000.000); en 2017, noventa y cuatro mil millones (\$94.000.000.000); y que al 6 de agosto de 2018, se han recibido cuarenta y nueve mil millones (\$49.000.000.000), el costo total que tendría el auxilio para la manutención de los jóvenes isleños representaría tan solo el 0.003% del total de los ingresos al año 2017, esto significa, que por año el costo total sería de doscientos ochenta y ocho millones (\$288.000.000) dirigidos a asegurar el ingreso de estos jóvenes a carreras profesionales.

Así mismo, vale la pena resaltar que dentro de los presupuestos establecidos para gastos

del departamento de San Andrés Providencia y Santa Catalina, por la Honorable Asamblea Departamental, por concepto educativo si bien va dirigido al fortalecimiento de las entidades educativas del departamento y alcanzar convenios los cuales favorezcan beneficios económicos tales como la condonación de los préstamos educativos, estos no están dirigidas a garantizar el acceso a la educación superior, esto debido a las problemáticas sociales tratadas anteriormente.

Ahora bien, si entendemos que *“(…) la educación desde sus orígenes, siempre se ha configurado como acción adaptada a la realidad social, habiendo dado respuesta a situaciones y problemáticas que han ido surgiendo en cada momento histórico. (…)”* (Cañellas & Brown Gonzales) y que *“(…) el turismo ha marcado la realidad económica, humana, social y cultural de nuestro tiempo, generalizándose además como fenómeno mundial en cualquier tipo de sociedad, tanto en los países más industrializados como en los del tercer mundo o en los países en vías de desarrollo. (…)”* (Cañellas & Brown Gonzales) y que aparte de esto el turismo como un bien derivado del ocio, necesita estar en permanente innovación, por tanto una sociedad con mayores niveles de educación profesional puede, dar paso a mayores innovaciones lo cual beneficiaría de gran manera el desarrollo tanto económico, como cultural y social del Archipiélago.

Debido a la constante innovación en el turismo, las nuevas ofertas, alternativas y modelos son casi ilimitados, por lo cual se hace necesario la adaptación e innovación propia en los servicios turísticos del Archipiélago, con el fin de no quedar rezagado en el mercado, y por el contrario, tener una mejor oferta de servicios los cuales hagan más llamativa a la isla mejorando los ingresos y con esto mejorando la calidad de vida en el departamento, lo anterior solo es posible mediante la educación de sus jóvenes, esto para llevar a cabo una labor eficiente en el ámbito turístico.

### **5. Ley 426 de 1998**

La ley permite que las estampillas sean proporcionadas a sedes distintas de la Universidad Nacional, distintas a la de Bogotá. Si bien existe una estampilla para la Universidad, mediante la Ley 1697 de 2013 - *“Estampilla pro Universidad Nacional”*, es posible crear otra estampilla con un referente fiscal distinto, en este caso planteado para el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Esta ley muestra como existe una estampilla autorizada por los departamentos de Caldas y Risaralda, para la financiación de la sede en Manizales.

Esta ley está compuesta por 9 artículos y tiene como objeto esencial autorizar a las Asambleas Departamentales de Caldas y Risaralda para ordenar la emisión de la estampilla Universidad de Caldas y Universidad Nacional con sede en Manizales y Universidad Tecnológica de Pereira para desarrollo

del Eje Cafetero hacia el tercer milenio. Este marco normativo garantiza la prestación de servicios de calidad encaminados a sectores de beneficio común, destinando recursos a inversión y mantenimiento de planta física, dotación, compra de equipos requeridos para brindar servicios de calidad que permitan optimizar la formación académica de la nación tal y como lo plantea el artículo 1° y 5° de la presente ley. Este tipo de iniciativas tienen la capacidad de blindar a las instituciones educativas de un desbalance financiero, generando estabilidad en el sector.

### **6. Jurisprudencia sobre las estampillas**

La jurisprudencia existente en materia de estampillas en Colombia ha sido rigurosa en la definición de esta herramienta financiera. El Consejo de Estado ha catalogado las estampillas como tributos que hacen parte del concepto de “*Tasas parafiscales*”, debido a que tienen participación en las contribuciones parafiscales, en la medida en que conforman un gravamen cuyo pago es de carácter obligatorio y es realizado por usuarios de operaciones o actividades que se ejecutan frente a organismos públicos. Los recursos obtenidos mediante esta modalidad serán invertidos en un sector específico, especialmente en gastos en los que incurran las entidades u organizaciones que presten un servicio público a la nación, dando cumplimiento a uno de los fines esenciales del Estado. Las tasas están ligadas directamente con la prestación de un servicio público y con un usuario benefactor del mismo, en este sentido, se podrían denominar como tasas administrativas aquellas donde se realiza un beneficio potencial con el uso de servicios generadores de beneficio común. Entre estos servicios se pueden enmarcar la **educación**, la salud, el deporte y la cultura que tienen como fin último fomentar desarrollo social. Por último, las tasas parafiscales pueden ser percibidas por organismos públicos y privados, siempre y cuando contengan carácter social.

La naturaleza de las estampillas ha sido materia de estudio de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de octubre de 2006, Expediente número 14527, con ponencia de la doctora Ligia López Díaz, donde se hace especial énfasis a la pertenencia de las estampillas al grupo de tasas parafiscales, en la medida en que su naturaleza se deriva de un acto jurídico en el que se suscribe un contrato con el departamento dirigido a un hecho concreto que goza de destinación específica. Esto distingue a las estampillas de los impuestos indirectos.

En materia educativa, la Constitución indica en el artículo 67 que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; y por su parte, el artículo 69 establece que la ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado y de igual forma, fortalecerá la investigación científica en las universidades

oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo, del mismo modo que facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

Tratándose de impuestos, el artículo 338 Superior señala que:

“(…) *en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. (…)*”.

### **Proposición**

Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, se propone a la plenaria de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de ley número 118 de 2019 Cámara**, por medio de la cual se crea la *estampilla pro Universidad Nacional -Sede Caribe- Archipiélago* y se dictan otras disposiciones, con el articulado propuesto a continuación.

De los honorables Representantes,

De los honorables Representantes,

  
**CARLOS MARIO FARELO DAZA**  
 Representante a la Cámara  
 Coordinador Ponente

  
**JOSÉ GABRIEL AMAR SEPÚLVEDA**  
 Representante a la Cámara  
 Coordinador Ponente

  
**GUSTAVO HERNÁN PUNTES DÍAZ**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

### **6. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 118 DE 2019 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea la estampilla pro Universidad Nacional -Sede Caribe- Archipiélago y se dictan otras disposiciones.*

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto autorizar a la Asamblea Departamental Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para que faculte la emisión de la Estampilla *Pro Universidad Nacional – Sede Caribe*; con el fin de garantizar la financiación de esta institución educativa.

Artículo 2°. Autorícese a la Asamblea Departamental Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para que ordene la emisión de la Estampilla “Pro Universidad Nacional - Sede Caribe”, hasta por la suma de trescientos mil millones (\$300.000.000.000.00).

Parágrafo 1°. Se autoriza la emisión de la estampilla, para su recaudo, por un término de treinta (30) años, a partir de la entrada en vigencia de la aplicación de la presente ley. Se entenderá cumplido el espíritu de la ley, cuando se cumplan alguna de las DOS (2) condiciones.

Parágrafo 2°. El recaudo obtenido por el uso de la estampilla se destinará a los gastos e inversiones que el Consejo Superior de la Universidad determine, órgano al cual compete la administración de los valores recaudados.

Artículo 3°. Autorícese a la Asamblea Departamental Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla, en las actividades y operaciones que se deban realizar en el departamento y en el municipio de Providencia y Santa Catalina del mismo. Los actos que expida la Asamblea del Departamento, en desarrollo de lo expuesto en la presente ley, serán llevados a conocimiento del Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 4°. Facúltese al Concejo Municipal de Providencia y Santa Catalina para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla que por esta ley se autoriza con destino a la Universidad Nacional - Sede Caribe.

Artículo 5°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos.

Artículo 6°. El recaudo de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 1° de la presente ley.

Parágrafo 1°. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el 2% del valor del hecho sujeto a gravamen.

Artículo 7°. El control del recaudo y del traslado de los recursos de la Universidad, estará a cargo de la Contraloría General del departamento de Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, u oficinas delegadas con jurisdicción y competencia sobre control fiscal.

Artículo 8°. El rector de la Universidad Nacional deberá rendir un informe en marzo de cada año, a las Comisiones Tercera de Senado y Cámara sobre los montos y ejecución de los recursos obtenidos por esta estampilla. De igual manera, se debe enviar copia del informe a la Asamblea Departamental

Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

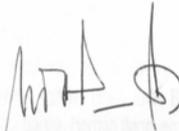
Artículo 9°. Esta ley rige a partir de su promulgación.

De los honorables Representantes.

De los honorables Representantes,

  
CARLOS MARIO FARELO DAZA  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

  
JOSÉ GABRIEL AMAR SEPÚLVEDA  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

  
GUSTAVO HERNÁN PUENTES DÍAZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE  
Representante a la Cámara  
Ponente

\* \* \*

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 187 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual la Nación honra y exalta la memoria de las víctimas de la Masacre de Bojayá y declara el 2 de mayo como día conmemorativo de las víctimas de Bojayá y dicta otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., septiembre 10 de 2019

Doctor

JAIME FELIPE LOZADA POLANCO

Presidente

Comisión Segunda Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate en Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 187 de 2019 Cámara, por medio de la cual la Nación honra y exalta la memoria de las víctimas de la Masacre de Bojayá y declara el 2 de mayo como día conmemorativo de las víctimas de Bojayá y dicta otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes del **Proyecto de ley número 187 de 2019 Cámara, por medio de la cual**

*la Nación honra y exalta la memoria de las víctimas de la Masacre de Bojayá y declara el 2 de mayo como día conmemorativo de las víctimas de Bojayá y dicta otras disposiciones.*

El presente informe está compuesto por seis (6) apartes, de la siguiente manera:

#### **I. ANTECEDENTES**

#### **II. OBJETIVO Y TEXTO DEL PROYECTO DE LEY**

#### **III. CONTEXTO HISTORICO**

#### **IV. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY**

#### **V. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

#### **VI. PROPOSICIÓN**

##### **I. ANTECEDENTES**

El Proyecto de ley número 187 de 2019 Cámara fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 21 de agosto de 2019, por los Representantes a la Cámara, María José Pizarro Rodríguez, David Ricardo Racero Mayorca, Abel David Jaramillo Largo, Astrid Sánchez Montes de Oca, León Fredy Muñoz Lopera y Ómar de Jesús Restrepo y designados en la Comisión Segunda Constitucional como ponentes el Representante Abel David Jaramillo Largo (Ponente Coordinador) y la representante Astrid Sánchez Montes de Oca.

##### **II. OBJETIVO Y TEXTO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley tiene por objeto rendir homenaje a las mujeres, hombres, abuelos, jóvenes, niñas y niños que fueron víctimas de la masacre en la comunidad de Bellavista, municipio de Bojayá, el 2 de mayo de 2002; así como a sus familiares y quienes residen en este municipio, el cual ha presentado una crisis multidimensional, agudizada por el conflicto armado interno, que requiere ser visibilizada y solucionada.

De esta manera, el proyecto además pretende que se declare el 2 de mayo como el Día conmemorativo de las víctimas de Bojayá, bajo el propósito de impulsar la generación de conciencia colectiva en el país sobre los hechos atroces cometidos en el marco del conflicto armado en este municipio, promoviendo la creación, preservación y promoción de memoria colectiva y memoria histórica de las comunidades locales víctimas.

Artículo 1°. La nación honra y exalta la memoria de las víctimas de la Masacre de Bojayá, ocurrida el 2 de mayo de 2002, en razón de asegurar un espacio para el reconocimiento, la dignificación y la palabra de las víctimas de la violencia en Bojayá.

Artículo 2°. Declárese el 2 de mayo como Día Conmemorativo de las Víctimas de Bojayá en homenaje a la memoria de las mujeres, hombres, abuelos, jóvenes, niñas y niños que fueron víctimas de la masacre en la comunidad de Bellavista, municipio de Bojayá.

Artículo 3°. En homenaje a la memoria de las víctimas de Bojayá, el Gobierno nacional a través del Centro Nacional de Memoria Histórica, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Autoridad Nacional de Televisión, según corresponda, garantizarán los recursos necesarios para que la Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) emita un documental sobre los hechos ocurridos en el municipio de Bellavista en concertación con la comunidad.

Artículo 4°. El Gobierno nacional a través del Ministerio del Interior, Ministerio de Cultura y demás entidades pertinentes, realizará acciones encaminadas a la recuperación del lugar de la memoria en Bellavista Viejo.

Artículo 5°. Copia de la presente ley será entregada en letra de estilo, en acto especial y protocolario, para rendir honores públicos a las víctimas de la Masacre de Bojayá, en una ceremonia especial, cuya fecha, lugar y hora serán programados por las Mesas Directivas del honorable Congreso de la República.

Artículo 6°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento de los artículos 341 y 345 de la Constitución Política de Colombia incorpore en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias a fin de llevar a cabo las acciones a las que se refieren los artículos anteriores.

Artículo 7°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

##### **III. CONTEXTO HISTÓRICO**

*[Con información de talleres de memoria histórica realizados en Bellavista, Quibdó, Napipí y Vigía del Fuerte en 2009 por el Grupo de Memoria Histórica]*

*“(…) [E]llos entraron disparando, intimidando al pueblo. Hubo reunión en la cancha del colegio, todo el mundo allá y todo el mundo asustado. En ese grupo vino “El Alemán” (...). Se paró allá y empezó a gritarnos que ellos venían a quedarse, que venían a luchar por el pueblo atrateño, que en esos días iban a hacer una “limpieza porque el pueblo estaba muy sucio”*

*(Testimonio anónimo en Bojayá: La guerra sin límites, 2010).*

En enero de 1997, alias “El Lobo” reunió a la comunidad para comunicar la intención que tenían los paramilitares de quedarse para expulsar a la guerrilla y sus colaboradores de los territorios del río Atrato. A principios de mayo, los alcaldes de Vigía del Fuerte (Antioquia) y Bojayá reunieron a líderes locales y colectivos de los municipios para notificarles de la llegada paramilitar.

La incursión paramilitar en cuestión ocurrió el 22 de mayo, exactamente quince días después de la reunión convocada por los alcaldes. Aproximadamente cien paramilitares entraron por Vigía del Fuerte y reunieron a 22 personas acusadas de ser colaboradores de la guerrilla (*El Colombiano*, 1997). Estas personas fueron desaparecidas; todas eran partidarias o familiares de partidarios de la

Unión Patriótica. Posteriormente, los paramilitares instalaron dos antenas de comunicación, una de las cuales quedaba frente a la estación de Policía de Vigía del fuerte; los uniformados no se opusieron a esta instalación (Centro Nacional de Memoria Histórica, Tauros y Fundación Semana, 2010).

Los asesinatos públicos en Bellavista comenzaron a los pocos días. Alias “El Lobo” ordenó la colocación de un cartel que rezaba “Muerte a los sapos”. La primera víctima fue el conductor de la lancha del equipo misionero de las Hermanas Agustinas, Eligio Martínez. Ni Martínez, ni los asesinados o desaparecidos antes o después de su muerte en Bojayá tenían relaciones con ningún grupo armado; si bien una proporción significativa estaba afiliada al comité regional de la Unión Patriótica, tampoco mantenían una relación directa con la organización política. Los asesinatos selectivos continuaron a lo largo de las semanas venideras, “El Lobo”, en compañía de alias “El Ovejo”, contaban con una lista escrita de personas acusadas de colaborar con la guerrilla; estas personas eran sacadas de sus casas, con el fin de ser sacadas del casco urbano y, en las afueras del municipio, ser asesinadas por medio de fusilamientos o motosierras (Íbidem).

Una vez la población fue sometida, el siguiente paso fue limitar la movilidad por el río Atrato, única vía de comunicación de Bojayá con el exterior del departamento y el país. Bajo la bandera de cortar las provisiones de la guerrilla, los botes que transportaban mercados tenían que pagar grandes cantidades de alimentos para poder pasar los retenes paramilitares; en otras ocasiones estos vehículos eran directamente saqueados y sus ocupantes eran asesinados. Los testimonios recogidos en 2009 en Napipí relatan que el tope fijado por el comandante paramilitar para el mercado de quince días para una familia regular era de 20 mil pesos, mercados evaluados por los actores armados como superiores eran saqueados y la familia se atenía a represalias.

Para entonces, la Diócesis de Quibdó, en respuesta a los llamados de auxilio de las organizaciones comunitarias, se dispuso a ingresar y almacenar alimentos para los habitantes del pueblo, bajo una institución denominada como “tienda comunitaria”. Esta labor humanitaria se desarrolló durante meses de manera semiclandestina, hasta que los paramilitares decidieron reprimirlas. Fue entonces cuando se decidió asesinar a Michel Quiroga, religioso marianista de 25 años, en septiembre de 1998. En hechos posteriores, la comunidad de Bellavista se conmocionó, al ver cómo era asesinado el párroco de la comunidad, el sacerdote Luis Mazo, a sus 37 años. Mazo, natural de España, lideraba una comisión humanitaria de once personas dedicada a proveer insumos para la “tienda comunitaria” de Bellavista, donde figuraba otro europeo, un vasco de nombre Íñigo Egiluz, quien, a sus 24 años, iba en representación de la ONG Paz y Tercer Mundo. La comisión fue embestida por una lancha rápida de alto cilindraje que era ocupada por paramilitares a trescientos metros de Bellavista.

#### IV. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

El artículo 114 de la Constitución Política de 1991, determinó que Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución; hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

De igual forma, la Ley 5ª de 1992 en su artículo 140, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005 establece:

Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas. (Subrayado fuera de texto).
2. El Gobierno nacional, a través de los Ministros del Despacho.
3. La Corte Constitucional.
4. El Consejo Superior de la Judicatura.
5. La Corte Suprema de Justicia.
6. El Consejo de Estado.
7. El Consejo Nacional Electoral.
8. El Procurador General de la Nación.
9. El Contralor General de la República.
10. El Fiscal General de la Nación.
11. El Defensor del Pueblo.

Sobre la pertinencia del mismo, la Corte Constitucional se ha pronunciado previamente con relación a la viabilidad de las leyes de honores y ha sostenido, que el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público siempre.

En este sentido, la Corte Constitucional ha expresado que el Congreso de la República y el Gobierno nacional cuentan con iniciativa en materia de gasto público, como también que el Congreso está habilitado para presentar proyectos que comporten gasto público, pero que la inclusión de las partidas presupuestales en el presupuesto de gastos corresponde exclusivamente al Gobierno nacional. De igual manera, la Corte ha explicado que el legislador puede autorizar al Gobierno nacional para realizar obras en las entidades territoriales, siempre y cuando en las normas respectivas se establezca que el desembolso procede mediante el sistema de cofinanciación. Sobre esta materia, en la Sentencia C-113 de 2004, quedó consignado:

La Corte Constitucional ha establecido i) que no existe reparo de constitucionalidad en contra de las normas que se limitan a autorizar al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. En esos casos ha dicho la Corporación que la Ley Orgánica del Presupuesto no se vulnera, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas; ii) que las autorizaciones otorgadas por el legislador al Gobierno nacional, para la financiación de obras en las entidades territoriales, son compatibles con los

mandatos de naturaleza orgánica sobre distribución de competencias y recursos contenidos en la Ley 715 de 2001 cuando se enmarcan dentro de las excepciones señaladas en el artículo 102 de dicha ley, a saber: cuando se trata de las apropiaciones presupuestales para la ejecución a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia, y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

Igualmente, la Corte ha señalado que:

En lo concerniente a la incorporación de medidas que impliquen o puedan generar gastos del erario en leyes de honores, la Corporación tiene plenamente definida una regla de decisión, según la cual el Congreso de la República no puede incorporar en ellas apropiaciones o partidas no previstas en las normas de presupuesto, pero sí puede autorizar gastos, en el ejercicio de su potestad de configuración del derecho, pues, según lo ha precisado esta Corporación, tales gastos podrán ser efectuados o no por el Gobierno nacional, quien determinará si define las partidas y apropiaciones necesarias al momento de ejercer su iniciativa en materia de gasto público (Sentencia C-948, 2011).

Al hacerlo, el Congreso ejerce una función propia que en todo caso guarda proporción con las demás disposiciones en la materia, pues se mantienen incólumes la facultad del legislador para establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la Administración (artículo 150 numeral 11 C. P.), la imposibilidad de hacer en tiempo de paz ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso (artículo 345 C. P.), y la necesidad de incluir en la Ley de Apropiaciones partidas que correspondan a un gasto decretado conforme a ley anterior (artículo 346 C. P.). También se preservan las atribuciones del Gobierno nacional en materia de hacienda pública pudiendo, entre otras cosas, elaborar anualmente el Presupuesto de Gastos y Ley de Apropiaciones que habrá de presentar ante el Congreso (artículo 346 C. P. (Sentencia C-490 de 1994. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz)).

Así mismo, la Corte Constitucional aclara que la acción de “autorizar” es distinta a la acción de “ordenar” las transferencias al Presupuesto General de la Nación, por cuanto el Congreso solo está legitimado para realizar la primera acción (autorizar), dejándose a la potestad discrecional del Ejecutivo la decisión de incluir o no, dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en la norma aprobada.

El artículo 114 de la Constitución Política de 1991, determinó que Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución; hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

De igual forma, la Ley 5ª de 1992 en su artículo 140, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005 establece:

## TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 187 DE 2019

*por medio de la cual la Nación honra y exalta la memoria de las víctimas de la Masacre de Bojayá y declara el 2 de mayo como Día conmemorativo de las víctimas de Bojayá y dicta otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La nación honra y exalta la memoria de las víctimas de la Masacre de Bojayá, ocurrida el 2 de mayo de 2002, en razón de asegurar un espacio para el reconocimiento, la dignificación y la palabra de las víctimas de la violencia en Bojayá.

Artículo 2°. Declárese el 2 de mayo como Día Conmemorativo de las Víctimas de Bojayá en homenaje a la memoria de las mujeres, hombres, abuelos, jóvenes, niñas y niños que fueron víctimas de la masacre en la comunidad de Bellavista, municipio de Bojayá.

Artículo 3°. En homenaje a la memoria de las víctimas de Bojayá, el Gobierno nacional a través del Centro Nacional de Memoria Histórica, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Autoridad Nacional de Televisión, según corresponda, garantizarán los recursos necesarios para que la Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) emita un documental sobre los hechos ocurridos en el municipio de Bellavista en concertación con la comunidad.

Artículo 4°. El Gobierno nacional a través del Ministerio del Interior, Ministerio de Cultura y demás entidades pertinentes, realizará acciones encaminadas a la recuperación del lugar de la memoria en Bellavista Viejo.

Artículo 5°. Copia de la presente ley será entregada en letra de estilo, en acto especial y protocolario, para rendir honores públicos a las víctimas de la Masacre de Bojayá, en una ceremonia especial, cuya fecha, lugar y hora serán programados por las Mesas Directivas del honorable Congreso de la República.

Artículo 6°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento de los artículos 341 y 345 de la Constitución Política de Colombia incorpore en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias a fin de llevar a cabo las acciones a las que se refieren los artículos anteriores.

Artículo 7°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

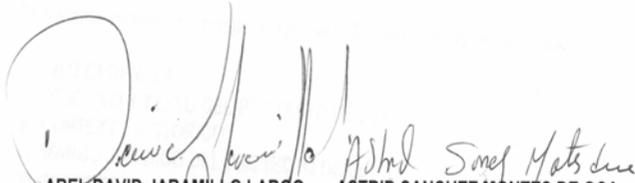
De los honorables Representantes,

  
 ABEL DAVID JARAMILLO LARGO Representante a la Cámara Circunscripción Especial Indígena  
 ASTRID SANCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara

**PROPOSICIÓN**

Bajo las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva para primer debate ante la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes del **Proyecto de ley número 187 de 2019 Cámara**, por medio de la cual la Nación honra y exalta la memoria de las víctimas de la Masacre de Bojayá y declara el 2 de mayo como Día conmemorativo de las víctimas de Bojayá y dicta otras disposiciones.

Atentamente,



ABEL DAVID JARAMILLO LARGO  
Representante a la Cámara  
Circunscripción Especial Indígena

ASTRID SANCHEZ MONTES DE OCA  
Representante a la Cámara

\* \* \*

**PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 033 DE 2019 CÁMARA**

por medio del cual se ordena la creación de la contribución sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior.

Bogotá, D. C., septiembre 23 de 2019

JOHN JAIRO ROLDÁN

Presidente

Comisión Tercera

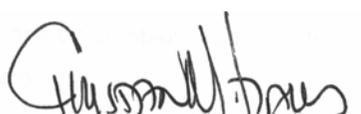
Ciudad

**Referencia: Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 033 de 2019 Cámara.**

Apreciado Roldán:

Cumpliendo con las instrucciones dispuestas por la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente y de los deberes establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos a continuación ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 033 de 2019 Cámara**, por medio del cual se ordena la creación de la contribución sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior.

Atentamente,



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

**INFORME DE PONENCIA DE PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 033 DE 2019 CÁMARA**

Por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Cámara de Representantes presentamos ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 033 de 2019 Cámara**, por medio del cual se ordena la creación de la contribución sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior.

**I. COMPETENCIA**

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

**II. SÍNTESIS DEL PROYECTO**

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

**III. EL PROYECTO**

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

**IV. ANTECEDENTES**

El **Proyecto de ley número 033 de 2019 Cámara**, por medio del cual se ordena la creación de la contribución sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector

hidrocarburos para educación superior. Fue radicado el 23 de julio de 2019 ante la 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.

## V. SUSTENTACIÓN JURÍDICA

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

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

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

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

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

*b) Regular el comercio exterior y señalar **el régimen de cambio internacional**, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República” (Subraya fuera de texto).*

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

**“Artículo 371.** *El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio. Serán funciones básicas del Banco de la República: **regular la moneda, los cambios internacionales** y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno.*

*Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general. El Banco rendirá al*

*Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten”. (Subraya fuera de texto).*

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

## VI. CONSIDERACIONES DE INCONVENIENCIA

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

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

1. El régimen cambiario especial prohíbe a las sucursales de sociedades extranjeras relacionadas con el sector adquirir divisas en el mercado cambiario por ningún concepto, salvo para reembolsar el monto de capital en caso de liquidación o para transferir al exterior el producto de sus ventas internas. Así, se busca que se 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, los dos puntos clave de las operaciones de cambio propias del sector, señalan que aprobar la iniciativa significaría gravar la inversión de capitales extranjeros en el país y su repatriación. Lo anterior, sería altamente inconveniente para las inversiones en exploración y producción de hidrocarburos, las cuales garantizan la autosuficiencia energética y el sostenimiento de

los ingresos fiscales del Gobierno nacional. Aún más, cuando el Ministerio de Minas y Energía ha anunciado que en el mediano plazo las reservas de sus fuentes estarán agotadas.

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

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

Ahora, si consideramos el encadenamiento del sector hidrocarburos con los demás sectores y en el bienestar de los colombianos, se puede anticipar un efecto multiplicador. En Colombia, los combustibles líquidos se emplean principalmente para el transporte y generación de energía. Luego, un incremento en los precios en las fuentes de hidrocarburos se trasladará en el precio final de los usuarios de los servicios, ya que ambos son necesarios para la dinámica de otros sectores productivos y el desenvolvimiento diario de los colombianos. Según cifras del DANE, el costo del combustible en Colombia pesa aproximadamente un 40% para el transporte de carga y un 31% para el transporte intermunicipal.

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

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

## VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir ponencia de primer debate **NEGATIVA** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, archivar en primer debate al **Proyecto de ley número 033 de 2019 Cámara, por medio del cual se ordena la creación de la contribución sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior.**



**CHRISTIAN MUNIR GARCÉS**

**ALJURE**

Representante a la Cámara

Valle del Cauca

Ponente

## CONTENIDO

Gaceta número 951 - Viernes, 27 de septiembre de 2019  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 033 de 2019 Cámara, por medio del cual se ordena la creación de la contribución sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior. ....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 118 de 2019 Cámara, por medio de la cual se crea la Estampilla Pro Universidad Nacional -Sede Caribe- Archipiélago y se dictan otras disposiciones. ....	6
Informe de Ponencia para primer debate en Cámara de Representantes y texto propuesto al Proyecto de Ley número 187 de 2019 Cámara, por medio de la cual la Nación honra y exalta la memoria de las víctimas de la Masacre de Bojayá y declara el 2 de mayo como día conmemorativo de las víctimas de Bojayá y dicta otras disposiciones. ....	13
Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 033 de 2019 Cámara, por medio del cual se ordena la creación de la contribución sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior. ....	17