**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ DE 2019**

“Por la cual se autoriza a la Asamblea del Departamento de Casanare para que ordene la Emisión de la Estampilla en Pro del fortalecimiento de la Universidad que trata la Ley 1937 de 2018 y se dictan otras disposiciones”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**ARTÍCULO 1o.** Autorícese a la Asamblea del Departamento de Casanare para que ordene la Emisión de la Estampilla en Pro del fortalecimiento de la Universidad que trata la Ley 1937 de 2018 “Estampilla Pro UNITRÓPICO” - cuyo producido se destinará de la siguiente manera: El treinta por ciento (30%) en infraestructura, dotación y modernización tecnológica; y el setenta por ciento (70%) para capacitación, actividades misionales de pregrado y posgrado, e investigación científica y acreditación institucional.

Parágrafo: La Emisión de la Estampilla que trata la presente ley se expedirá por parte de la Asamblea del Departamento de Casanare una vez se expida la ordenanza que oficialice la institución que trata Ley 1937 de 2018.

**ARTÍCULO 2o**. La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza será hasta por la suma de trecientos mil millones de pesos ($300.000.000.000,00) moneda legal colombiana a valor constante a la fecha de expedición de la presente ley.

**ARTÍCULO 3o.** Facúltese a los Concejos Municipales del Departamento de Casanare para que, previa autorización de la Asamblea del Departamento haga obligatorio el uso de la estampilla que por esta Ley se autoriza su emisión con destino al fortalecimiento de la Universidad que trata la Ley 1937 de 2018.

**ARTÍCULO 4o.** Dentro de los hechos y actividades económicas sobre los cuales se obliga el uso de la estampilla la Asamblea y los Concejos podrán incluir los licores, alcoholes, cervezas, juegos de azar, tasas aéreas; todos los contratos, convenios y sus adiciones de estudios de factibilidad, diseños, consultoría, contratos e interventorías que se realicen en el territorio del Departamento de Casanare, exceptuando los contratos que deban financiarse con recursos que por ley correspondan al sector salud. En todo caso la estampilla no podrá superar el valor máximo contemplado en esta Ley.

**Parágrafo:** Quedan incluidos los contratos de obra suscritos por las empresas industriales y comerciales del Estado, empresas de economía mixta y asociaciones de participación mixta y entes de Control del orden Departamental en Casanare.

**ARTÍCULO 5o.** La vigilancia y la correcta aplicación de los recursos recaudados por la Estampilla que trata la presente ley en materia fiscal Corresponderá a la Contraloría Departamental de Casanare y administrativa por parte de la de la Procuraduría General de la Nación.

**ARTÍCULO 6o**. El control y la fiscalización interna de la contribución parafiscal de la estampilla recaerán sobre la administración Departamental, la cual implementará mecanismos de fiscalización para el cálculo y pago correcto de la contribución, sin perjuicio de las sanciones que se hayan previsto.

**ARTÍCULO 7o.** El recaudo de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 1o. de la presente Ley.

Parágrafo: La tarifa contemplada en esta Ley no podrá exceder el 5% del valor del hecho sujeto al gravamen.

**ARTÍCULO 8o**. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Atentamente,

**CESAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO**

Representante a la Cámara por Casanare

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

Respetados Representantes:

En uso de la facultad conferida por los artículos 154 de la Constitución Política, 140 de la Ley 5ª de 1992 y 13 de la Ley 974 de 2005, tengo el gran honor de presentar a consideración de los honorables Miembros del Congreso de la República el presente Proyecto de Ley “Por la cual se autoriza a la Asamblea del Departamento de Casanare para que ordene la Emisión de la Estampilla en Pro del fortalecimiento de la Universidad que trata la Ley 1937 de 2018 y se dictan otras disposiciones”.

**1. Objeto**

El objeto de este proyecto de ley consiste en conceder prerrogativas legales para fortalecer la Universidad que trata la Ley 1937 de 2018.

Esta iniciativa legislativa tiene por objeto autorizar a la Asamblea Departamental de Casanare para que ordene la emisión de una estampilla cuyos recursos beneficien el desarrollo de la misión y la visión de UNITRÓPICO y le permita a esta entidad la consecución de recursos para mejorar la prestación de su servicio y aumentar la cobertura, estando ajustado a los preceptos constitucionales y legales necesarios para su expedición.

**2. Fundamento Legal**

2.1 Constitución Política

“ARTICULO 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

“ARTICULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

“ARTICULO 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.” (Subrayado fuera de texto).

“ARTICULO 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.”

“ARTICULO 338. 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.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”

2.2 Ley 225 de 1995, Por la cual se modifica la ley orgánica de presupuesto

“ARTÍCULO 2o. El artículo 12 de la Ley 179 de 1994, quedará así:

Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.”

2.3 Jurisprudencia del Consejo de Estado

“ESTAMPILLAS - Naturaleza: tasa parafiscal / TASA PARAFISCAL - Definición; diferencia con impuesto indirecto / IMPUESTO INDIRECTO - Diferencia con tasa parafiscal / CONTRIBUCION PARAFISCAL - Definición legal; elementos distintivos

Ahora bien, debe precisarse que las estampillas a que se viene haciendo referencia, pertenecen a lo que se conoce como tasas parafiscales, pues son un gravamen que surge de la realización de un acto jurídico, cual es la suscripción de un contrato con el Departamento, que se causan sobre un hecho concreto y que por disposición legal tienen una destinación específica, cuyas características difieren de las que permiten identificar al impuesto indirecto. Es así como las tasas participan del concepto de parafiscalidad, definido en el artículo 2 de la Ley 225 de 1995, en los siguientes términos: Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para el beneficio del propio sector.

El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporaran al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.

A partir de tal definición, tres son los elementos que distinguen la parafiscalidad, a saber: la obligatoriedad que surge de la soberanía fiscal del Estado; la singularidad en cuanto se cobran de manera obligatoria a un grupo específico; y la destinación sectorial por estar destinadas a sufragar gastos de entidades que desarrollan funciones administrativas de regulación o fiscalización. Las tasas participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, en la medida que constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar los gastos en que incurran las entidades que desarrollan funciones de regulación y control y en el cumplimiento de funciones propias del Estado.

TASA - Prestación directa de un servicio público o beneficio potencial en servicios de aprovechamiento común / TASAS ADMINISTRATIVAS - Remuneración pagada por un servicio administrativo / TASA PARAFISCAL - Tienen beneficio potencial en servicios comunes / IMPUESTO - Diferencia con tasa; clases de impuesto: directo e indirecto.

La “tasa” si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social. Las primeras se definen como tasas administrativas en cuanto equivalen a la remuneración pagada por los servicios administrativos, y las segundas como tasas parafiscales y son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por servicios públicos administrativos propiamente dichos, pues se trata de organismos de carácter social.

Entonces, las “estampillas”, dependiendo de si se imponen como medio de comprobación para acreditar el pago del servicio público recibido, tendrán el carácter de administrativas; o de parafiscales, si corresponden al cumplimento de una prestación que se causa a favor de la entidad nacional o territorial como sujeto impositivo fiscal. Los “impuestos” difieren de las “tasas”, en cuanto son universales y recaen sobre los ingresos y bienes de una persona directamente (directos). Es decir tienen relación directa con la capacidad económica del sujeto, son de carácter permanente y el responsable del pago es el contribuyente; o de consumo (indirectos), dirigidos a gravar el consumo en general y se predican en relación con los bienes y servicios, que debe soportar el consumidor final, que no tienen carácter personal, porque no gravan a los sujetos, sino que se aplican directamente a los bienes y servicios consumidos.

ESTAMPILLAS - No es impuesto indirecto sobre contratos sino un gravamen con naturaleza de tasa parafiscal; implican recuperar el gasto originado en la contratación / TASA PARAFISCAL - Lo son las estampillas departamentales

Hechas las anteriores precisiones, se concluye que asiste razón a los apelantes cuando consideran que es errada la interpretación que hace el a quo al artículo 203 del Código de Régimen Departamental, para concluir que el cobro de las estampillas sobre los contratos, constituyen un “impuesto indirecto”, en cuanto gravan “por repercusión la fuente de donde procede la materia imponible”, y que en consecuencia su imposición en el caso concreto del contrato de concesión para la explotación de los juegos permanentes, estaría desconociendo la prohibición legal prevista en el mencionado artículo; pues tal como lo advierte el Ministerio Público, no es acertado llegar a tal conclusión, habida consideración que las estampillas son un gravamen que tiene la naturaleza de “tasa parafiscal…”

“IMPUESTO - Características / TASAS - Características / CONTRIBUCIÓN - Características . Son impuestos, aquellos tributos que cumplen las siguientes características: 1. Son generales, lo cual significa que se cobran indiscriminadamente a quienes se encuentren dentro del hecho generador y no a un grupo social, profesional o económico determinado. 2. Son obligatorios. 3. No conllevan contra prestación directa e inmediata. 4. El Estado dispone de estos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos, por lo tanto van a las arcas generales, para atender los servicios y necesidades públicas. 5. La capacidad económica del contribuyente es un principio de justicia y equidad que debe ir implícito en la Ley que lo crea, sin que pierda el carácter general. Se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: El Estado cobra un valor por un bien o servicio ofrecido. Éste guarda relación directa con los servicios derivados. El particular tiene la opción de adquirir o no el bien o servicio. El precio cubre los costos en que incurre la entidad para prestar el servicio, incluyendo los gastos de funcionamiento y las previsiones para amortización y crecimiento de la inversión. Pueden involucrarse criterios distributivos (ejemplo: tarifas diferenciales). Las contribuciones tienen las siguientes características: Surgen de la realización de obras públicas o actividades estatales, en donde necesariamente debe existir un beneficio para un individuo o grupo de individuos. La contribución se paga proporcionalmente al beneficio obtenido y su producto está destinado a la financiación de las obras o actividades.”

2.4 Jurisprudencia Corte Constitucional

“CONTRIBUCIONES PARAFISCALES

Las contribuciones parafiscales se encuentran a medio camino entre las tasas y los impuestos, dado que de una parte son fruto de la soberanía fiscal del Estado, son obligatorias, no guardan relación directa ni inmediata con el beneficio otorgado al contribuyente. Pero, de otro lado, se cobran solo a un gremio o colectividad específica y se destinan a cubrir las necesidades o intereses de dicho gremio o comunidad. Las contribuciones parafiscales no pueden identificarse con las tasas. En primer lugar, porque el pago de las tasas queda a discreción del virtual beneficiario de la contrapartida directa, mientras que la contribución es de obligatorio cumplimiento. De otra parte, las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa y equivalente por parte del Estado. Este no otorga un bien ni un servicio que corresponda al pago efectuado. Las contribuciones parafiscales se diferencian de los impuestos en la medida en que implican una contrapartida directa al grupo de personas gravadas; no entran a engrosar el erario público; carecen de la generalidad que caracteriza a los impuestos respecto del sujeto obligado a pagar el tributo y especialmente, porque tienen una determinada afectación. El término "contribución parafiscal" hace relación a un gravámen especial, distinto a los impuestos y tasas. En segundo lugar, que dicho gravámen es fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados. En tercer lugar, que se puede imponer a favor de entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de interés general. En cuarto lugar que los recursos parafiscales no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional. Y por último, que los recursos recaudados pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado.”

“TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES-Competencias del Congreso y asambleas y concejos

Corresponderá al Congreso de la República la creación de los tributos del orden territorial y el señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos, los cuales serán apreciados en cada caso concreto en atención a la especificidad del impuesto, tasa o contribución de que se trate. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización.”

“ESTAMPILLA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Establecimiento legislativo de destinación del recurso recaudado

El artículo 338 de la Constitución no concede a las respectivas asambleas o concejos, de manera exclusiva, la facultad de determinar la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en la ley habilitante, sin que por ello se restrinja el alcance del principio de autonomía territorial plasmado en la Constitución, ya que existe una conjunción entre este último y los principios de unidad económica nacional y soberanía impositiva en cabeza del Congreso, que permite hallar razonable una interpretación en ese sentido, siempre y cuando se entienda que la intervención del legislador sobre los recursos propios o fuentes endógenas de financiación es justificada en cada caso.”

“RECURSOS PARAFISCALES/PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA

La parafiscalidad se basa en la pretensión básica de que los sujetos gravados, en últimas, terminan siendo los sujetos beneficiados con el gravamen. Violaría la equidad del sistema tributario, que la parafiscalidad se construyera a partir del sacrificio de personas o grupos que no se conciben en la ley que la instituye como sujetos beneficiarios de la misma. En el presente caso, desde el punto de vista jurídico, el deudor de la obligación tributaria por concepto de la cuota de fomento ganadero y lechero, es el productor. Si bien no se descarta la posibilidad de que se produzca materialmente un traslado total o parcial del importe de la contribución, los contribuyentes "de facto", se localizan dentro del mismo sector ganadero, que como se ha visto es globalmente el beneficiario del gravamen parafiscal establecido. Luego, no se presenta una manifiesta ni aparente violación al principio de equidad tributaria. Finalmente, en lo que tiene que ver con la incidencia de la contribución respecto del mercado, no existen evidencias de que exista por parte de los productores un grado de control de la oferta que les permita controlar unilateralmente el precio.”

**3. Reseña Histórica**

Que a través de su historia, el Departamento del Casanare se ha planteado como reto fundamental la creación de una Institución universitaria de carácter público, para atender a las necesidades cada vez más crecientes en materia de formación superior, obedeciendo también a un viejo anhelo de la sociedad civil casanareña, contar con una universidad que contribuya a la formación y el desarrollo del talento humano, tanto a nivel profesional como a nivel tecnológico, buscando siempre el desarrollo social, económico, cultural de la entidad territorial y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de Casanare.

Que, en el año de 1999, el Departamento concibió la posibilidad jurídica de constituir un claustro universitario de participación mixta.

Que mediante Ordenanza número 060 del 10 de noviembre de 1999, la Asamblea Departamental de Casanare autorizó al Gobernador del departamento de Casanare para asociarse con particulares y otras entidades públicas con el objeto de crear una corporación de participación mixta sin ánimo de lucro.

Que mediante Ordenanza Número 076 del 24 de febrero de 2000, la Asamblea Departamental de Casanare autorizó al Gobernador del departamento de Casanare para participar en la formación de una fundación denominada Fundación Universidad Internacional del Trópico Americano como una entidad de participación mixta, sin ánimo de lucro, que se regirá por las disposiciones de la Ley 30 de 1992.

Que Una vez se contó con la debida autorización de la Asamblea Departamental de Casanare mediante la Ordenanza Número 076 del 24 de febrero de 2000, la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano UNITRÓPICO fue creada mediante documento privado, Acta de Constitución de fecha 16 de marzo de 2000.

Que el 11 de junio de 2002, el Ministerio de Educación Nacional mediante la Resolución número 1311 reconoció la personería jurídica de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano (UNITRÓPICO) como una institución de educación superior con el carácter de institución universitaria con domicilio en el municipio de Yopal, Casanare.

Que la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano (UNITRÓPICO) inició labores administrativas en el año 2000, adoptando la estructura organizacional de la institución creando el estatuto docente y adoptando la programación académica de las facultades de Ciencias, Economía y Ecológicas.

Que la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano (UNITRÓPICO) inició labores académicas en el año 2003 con la aprobación de los registros calificados de Biología y Economía; posteriormente, en el año 2006, se otorgó por parte del Ministerio de Educación Nacional dos nuevos registros calificados, correspondientes a Ingeniería Agroforestal e Ingeniería de Sistemas.

Que la naturaleza de participación mixta con la que se constituyó la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano (UNITRÓPICO) genero incertidumbre jurídica, tal como se puede constatar en el concepto con Radicación 2242 de fecha 9 de julio de 2015, emitido por Sala de Consulta y de Servicio Civil del Consejo de Estado.

Que la incertidumbre jurídica que genero UNITRÓPICO incentivo que el legislador expidiera la Ley 1937 de 2018.

Que en el Congreso de la República se dio trámite al proyecto de Ley No. 122/16 Senado – 211/16 Cámara “Por la cual se establece la naturaleza y régimen jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano”.

Que la anterior iniciativa legislativa fue sancionada mediante la Ley 1937 de 2018.

Que la Ley 1937 de 2018, tiene como objeto otorgar las herramientas necesarias al Ministerio de Educación Nacional, al departamento de Casanare y a la Asamblea Departamental del Casanare, para transformar la Naturaleza, Carácter Académico y Régimen Jurídico de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano, es decir, que de forma excepcional el Legislativo autorizó a la Asamblea del Departamento de Casanare para que UNITRÓPICO que es una institución educativa que funciona en la actualidad como una entidad privada adquiera carácter público.

Tenor de lo anterior tenemos que una vez UNITRÓPICO se transforme y/o oficialice en una Universidad pública requiere fuentes de financiación para el crecimiento de su infraestructura y dotación.

Finalmente es de sostener que la Estampilla que trata el presente proyecto de ley se materializaría una vez se oficialice la institución educativa que trata la Ley 1937 de 2018, lo anterior se puede evidenciar en el parágrafo único del artículo 1 del proyecto de ley que se pone a consideración de los Honorables Congresistas.

Atentamente,

**CESAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO**

Representante a la Cámara Por Casanare

Partido Alianza Verde