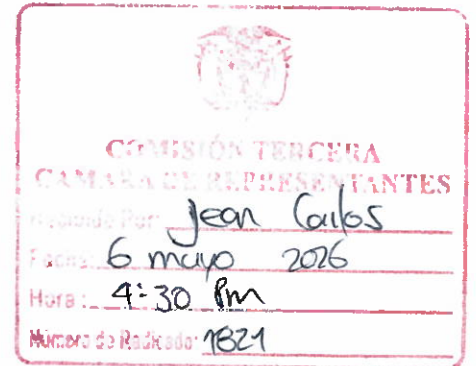




Bogotá DC, 06 Mayo 2026

Doctor:

WILMER YAIR CASTELLANOS HERNANDEZ

Presidente

Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

Dra. **ELIZABETH MARTINEZ BARRERA.**

Secretaria Comisión Tercera de la Cámara de Representantes

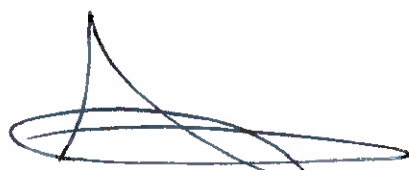
Congreso de la Republica.

Ciudad.

Asunto :Informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de Ley Nro. 126/2025 **"ESTAMPILLA PRO UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, SEDE AMAZONIA"**

Atendiendo a la designación que nos hiciere la Mesa Directiva, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, por medio del presente escrito, procedemos a rendir informe de **PONENCIA POSITIVA** para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley Proyecto de Ley Nro. 126/2025 "Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonia"

Sin otro particular,


ÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA


MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA
REPRESENTANTE A LA CAMARA


SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES
REPRESENTANTE A LA CAMARA



Ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de Ley Nro. 126/2025 "Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonia"

1. Introducción y Objeto del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley 126 de 2025 Cámara tiene por objeto autorizar a la Asamblea Departamental del Amazonas para establecer la "Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia – Sede Amazonia" como un mecanismo de financiación adicional para esta institución de educación superior. La iniciativa busca garantizar recursos hasta por \$300.000 millones de pesos por un período de 30 años, destinados al fortalecimiento patrimonial, académico, científico y de infraestructura de la Sede Amazonia de la Universidad Nacional de Colombia. Con esta estampilla se espera canalizar inversiones estratégicas en construcción de aulas, laboratorios y residencias estudiantiles, así como en proyectos de investigación aplicada y programas de bienestar estudiantil, todo ello en favor de la calidad y cobertura de la educación superior en la región amazónica. La propuesta se formula en concordancia con las facultades constitucionales que otorgan al Congreso la competencia para crear este tipo de contribuciones parafiscales (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 338).

La aprobación de esta estampilla se sustenta en la imperiosa necesidad de brindar sostenibilidad financiera a la Sede Amazonia, cerrando brechas históricas en el acceso a la educación superior que afectan al sur de Colombia. Actualmente, la financiación tradicional de la Universidad Nacional (proveniente del Presupuesto General de la Nación) resulta insuficiente para acometer la expansión que esta sede requiere. Por ello, el proyecto de ley propone una fuente alterna de recursos –solidaria y de destinación específica– que recae principalmente en contratistas y actividades económicas del departamento, sin generar cargas al erario nacional. Los dineros recaudados se destinarían exclusivamente a gastos e inversiones determinados por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional,



garantizando la autonomía universitaria en la administración de los fondos. En particular, se establece que al menos 30% de los recursos anuales se invertirá en programas de acceso y permanencia estudiantil de la Sede Amazonia (especialmente PEAMA y PAET), y no menos del 10% en el fortalecimiento de líneas de investigación científica de la sede, atendiendo las prioridades regionales. Estas disposiciones buscan asegurar que la estampilla contribuya efectivamente a ampliar la cobertura educativa y a consolidar el papel estratégico de la Universidad Nacional – Sede Amazonia en el desarrollo sostenible de la región.

En la presente ponencia se expone, en primer término, el contexto y antecedentes que justifican la creación de la estampilla; posteriormente, se realiza el análisis constitucional y financiero del proyecto de ley, destacando su compatibilidad con el orden jurídico vigente y su viabilidad fiscal. Se incluyen además unos estudios comparados que refieren experiencias normativas similares en Colombia. Finalmente, se presentan las conclusiones y el texto propuesto de la iniciativa para segundo debate, con las modificaciones y citas correspondientes en formato APA (7ª edición) según lo solicitado.

2. Antecedentes

2.1. Antecedentes Históricos de la Sede Amazonia

La Universidad Nacional de Colombia – Sede Amazonia cuenta con una presencia institucional de más de tres décadas en la región amazónica. En 1989 se instaló en Leticia la primera Estación Científica de la Universidad enfocada en investigación y extensión sobre temas amazónicos. Posteriormente, en 1994 la Universidad elevó dicha estación al estatus de quinta Sede de Presencia Nacional, y mediante Acuerdo 012 de 1995 del Consejo Superior Universitario se creó el Instituto Amazónico de Investigaciones (IMANI) como primera unidad académica de la Sede. Desde entonces, la Sede Amazonia –a través de IMANI– ha contribuido a la producción y difusión de conocimiento sobre y desde la Amazonía, reconociendo la enorme importancia geoestratégica y ambiental de esta región para el país. En sus 36 años de trayectoria, la sede ha consolidado un campus universitario en Leticia con auditorios, biblioteca, laboratorios, aulas, un sendero ecológico y



residencias estudiantiles, integrando elementos arquitectónicos locales que incluso fueron premiados a nivel nacional.

A la par de su desarrollo físico, la Sede Amazonia se ha posicionado como escenario de eventos de alto nivel orientados a la protección y desarrollo sostenible de la Amazonía. Por ejemplo, en septiembre de 2019 Leticia fue sede de la Cumbre Presidencial por la Amazonía, en la cual se firmó el *Pacto de Leticia*, y en julio de 2023 albergó la Reunión Técnico-Científica de la Amazonía. Asimismo, numerosos encuentros académicos e institucionales –de carácter local, nacional e internacional– se han realizado en sus instalaciones, consolidando a la Sede como un espacio estratégico de diálogo y cooperación en torno al futuro de la Amazonía colombiana. Estos antecedentes evidencian la relevancia histórica de la Sede Amazonia como instrumento de integración fronteriza, proyección internacional y generación de conocimiento científico sobre la región amazónica.

2.2. Importancia Estratégica de la Sede y Región de Influencia

La Universidad Nacional – Sede Amazonia desempeña un papel fundamental en el sur de Colombia, siendo prácticamente la única institución de educación superior de alcance nacional con presencia física en la Amazonía. Su región de influencia abarca no solo el departamento del Amazonas, sino también amplios territorios de departamentos vecinos que históricamente han carecido de oferta educativa universitaria robusta. De acuerdo con la normativa interna de la Universidad, la región de influencia de la Sede Amazonia en el marco del PEAMA comprende los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés, así como algunas áreas apartadas colindantes (por ejemplo, el municipio de Piamonte en Cauca; La Macarena, Mapiripán y Puerto Concordia en Meta; y Cumaribo en Vichada).

Esta delimitación territorial fue establecida mediante la Resolución de Rectoría 097 de 2024 de la Universidad Nacional, que actualizó las regiones de influencia de las Sedes de Presencia Nacional para el Programa Especial de Admisión y Movilidad



Académica – PEAMA (Universidad Nacional de Colombia, 2024a). De igual forma, la Resolución de Rectoría 098 de 2024 reglamentó el Programa de Admisión Especial con Enfoque Territorial – PAET para las Sedes Amazonia, Caribe, Orinoquia y Tumaco, reconociendo que la Sede Amazonia comparte la misma área de influencia territorial en aras de ampliar la cobertura educativa en la región (Universidad Nacional de Colombia, 2024b).

La amplia área de influencia asignada refleja la ausencia histórica de instituciones de educación superior en la Amazonía y zonas aledañas. Jóvenes provenientes de departamentos como Putumayo, Vaupés, Guainía o Guaviare han encontrado en la Sede Amazonia una de las pocas oportunidades para acceder a educación universitaria sin abandonar totalmente su región de origen. La presencia de la Universidad Nacional en Leticia representa una opción real de movilidad social para la juventud local, al acercar educación superior de calidad a poblaciones tradicionalmente marginadas del sistema educativo nacional. En ese sentido, la Sede Amazonia contribuye a la materialización del derecho a la educación superior en zonas rurales y de frontera, al tiempo que fortalece la soberanía nacional en áreas apartadas mediante la formación de capital humano local y la interacción con comunidades indígenas fronterizas.

2.3. Brechas Educativas y Socioeconómicas en la Amazonía

Pese a la labor significativa de la Sede Amazonia, los indicadores educativos de la región evidencian profundas brechas respecto al promedio nacional. La tasa de cobertura bruta en educación superior (proporción de población joven matriculada en algún programa post-secundario) para la región Centro Sur-Amazonía –que incluye Amazonas y departamentos vecinos– se estima en apenas 39,4%, significativamente por debajo del promedio nacional de 51,6% (Ministerio de Educación Nacional, 2019). Particularmente dramático es el caso del departamento del Amazonas, cuya cobertura educativa ha sido históricamente la más baja del país. Entre 2010 y 2018 la cobertura bruta en Amazonas cayó de 13,3% a 7,6%, una cifra extremadamente baja frente a departamentos como Tolima o



Huila que superan el 30-40%. Esta grave inequidad territorial en el acceso a la educación superior se resume en el hecho de que un joven amazónico tiene muchas menos posibilidades de ingresar a la universidad que sus pares de otras regiones.

Las brechas en educación están asociadas, a su vez, a dificultades socioeconómicas de la población local. El departamento del Amazonas presenta altos índices de pobreza monetaria y multidimensional. Según el DANE, en 2023 la línea de pobreza monetaria nacional per cápita se fijó en \$435.375 COP mensuales –equivalente a aproximadamente \$1,74 millones para un hogar de 4 personas– (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2024). Aunque no se publicó una cifra oficial específica para Amazonas en 2023, se sabe que los departamentos con mayor incidencia de pobreza monetaria fueron Chocó (67,7%) y La Guajira (65,3%) (DANE, 2024).

Estas condiciones sugieren que Amazonas se encuentra también entre las regiones de más alta pobreza relativa del país. La combinación de pobreza y aislamiento geográfico limita la capacidad de los jóvenes amazonenses para acceder y permanecer en la universidad, especialmente si deben desplazarse a otras ciudades. Muchas familias no cuentan con los recursos para costear la manutención de sus hijos en las capitales donde se concentra la oferta educativa, lo que lleva a que potenciales estudiantes abandonen sus aspiraciones profesionales.

En resumen, la oferta local insuficiente de cupos universitarios, sumada a las condiciones de pobreza, resulta en una de las más bajas tasas de transición a la educación superior del país. Aunque en promedio la región Centro Sur-Amazónica presenta una tasa de tránsito inmediato a la educación superior del equivalente al 41,8% (jóvenes que ingresan a la universidad al terminar la secundaria, similar al promedio nacional equivalente al 40%), se presume que en el departamento del Amazonas dicho porcentaje es considerablemente menor debido a las brechas mencionadas.

2.4. Programas Especiales de Admisión (PEAMA y PAET)

Con el fin de mejorar el acceso a la educación superior en regiones apartadas como la Amazonía, la Universidad Nacional ha implementado programas especiales de admisión en la Sede Amazonia. Desde 2008 opera el Programa Especial de Admisión y Movilidad Académica (PEAMA), mediante el cual bachilleres de la región de influencia compiten en un proceso de admisión diferenciado por cupos especiales. Los estudiantes admitidos por PEAMA inician sus estudios en la Sede Amazonia, cursando hasta tres semestres de nivelación y fundamentación básica, para luego trasladarse y culminar su carrera en las sedes tradicionales de Bogotá, Medellín, Manizales o Palmira. Este modelo ha permitido que jóvenes de la Amazonía ingresen a programas curriculares de la Universidad Nacional, superando barreras académicas y económicas que les habrían impedido competir en igualdad de condiciones con aspirantes de otras regiones.

Por otro lado, en 2023 se creó el Programa de Admisión Especial con Enfoque Territorial (PAET), mediante el cual la Sede Amazonia ofrece programas completos de pregrado in situ, es decir, los estudiantes cursan toda su carrera en la propia sede (a diferencia de PEAMA, donde deben trasladarse para los ciclos avanzados). El PAET inició con una asignación de 100 cupos por semestre para la Sede Amazonia, ofreciendo inicialmente carreras pertinentes al contexto local.

Con PEAMA y PAET, la Universidad Nacional busca ampliar la cobertura de forma combinada: PEAMA integrando estudiantes a los programas de otras sedes tras un ciclo inicial en Amazonia, y PAET consolidando programas propios de la Sede Amazonia. Cabe anotar que actualmente la Sede Amazonia imparte programas de pregrado exclusivamente a través de estos dos mecanismos especiales de admisión (aún no cuenta con programas regulares propios de pregrado). Adicionalmente, ofrece tres programas de posgrado: la Especialización en Estudios Amazónicos, la Maestría en Estudios Amazónicos (modalidades de investigación y



de profundización) y el Doctorado en Estudios Amazónicos. Se encuentra en fase de planificación la creación de tres programas nuevos de pregrado propios de la sede (Gestión Territorial Intercultural, Antropología con enfoque amazónico, y Ciencias Ambientales), lo que permitirá en el mediano plazo contar con oferta completa en Leticia sin depender totalmente de las otras sedes. Estas iniciativas académicas reflejan la intención de la Universidad de diversificar la oferta en la Amazonía y responder a las necesidades formativas específicas de la región, en campos como la gestión de la biodiversidad, el enfoque intercultural con comunidades indígenas y la investigación ambiental de frontera.

A pesar de los esfuerzos descritos, la demanda de cupos en la Sede Amazonia ha superado con creces la oferta disponible. Cada periodo de admisión, cientos de bachilleres de la región se presentan a la convocatoria especial, compitiendo por un número aún reducido de plazas. Por ejemplo, en la convocatoria 2023 se inscribieron 1.559 aspirantes a la Sede Amazonia, de los cuales solo alrededor de un 15% logró ser admitido (dado que el cupo total anual entonces disponible era del orden de 200-250 estudiantes). Para 2024, con la entrada en funcionamiento del PAET y la ampliación de cupos PEAMA, la disponibilidad anual se incrementó a aproximadamente 500 cupos, cifra que aun así resultó insuficiente frente a los 1.454 aspirantes registrados ese año. En otras palabras, en los últimos dos años el número de aspirantes a la Sede Amazonia ha sido considerablemente mayor al de estudiantes admitidos. Esta brecha confirma la necesidad urgente de ampliar la capacidad instalada de la sede: cientos de jóvenes con mérito académico quedan por fuera de la Universidad Nacional cada año por falta de cupos suficientes en PEAMA/PAET. Muchos de ellos no tienen otra alternativa de educación superior en la región, o carecen de medios para desplazarse a universidades de otras ciudades. Esta situación conlleva el riesgo de perpetuar el ciclo de pobreza y exclusión educativa en la Amazonía. De ahí la imperiosa necesidad de fortalecer la capacidad instalada de la Sede Amazonia –expandir su infraestructura, su planta docente y su oferta de programas– de forma que más aspirantes puedan ser admitidos y formarse como profesionales al servicio del desarrollo regional.

3. Necesidad de la Creación de la Estampilla

Dada la situación descrita, es evidente que la financiación tradicional de la Universidad Nacional (principalmente a través del presupuesto público nacional) resulta insuficiente para acometer la expansión que la Sede Amazonia requiere. Si bien en los últimos años la Universidad ha realizado esfuerzos importantes –por ejemplo, aumentando los cupos especiales e impulsando nuevos programas académicos–, materializar estos planes de crecimiento demanda recursos adicionales significativos. De hecho, la Sede Amazonia contempla en su Plan de Desarrollo Académico 2024-2028 ampliar 1.154 cupos de pregrado entre 2024 y 2028, lo cual implica construir nueva infraestructura educativa, dotar laboratorios, vincular docentes y garantizar la sostenibilidad financiera de esos nuevos programas y cohortes (Universidad Nacional de Colombia, 2023). Esta ambiciosa meta –que supone casi triplicar la cantidad de estudiantes atendidos actualmente– no será posible sin una inyección extraordinaria de recursos.

En este contexto, la instauración de la Estampilla Pro Universidad Nacional – Sede Amazonia se presenta como una solución idónea y acorde con las facultades legales vigentes. Las estampillas *pro-universidades* han sido utilizadas en Colombia como herramienta efectiva para financiar universidades públicas departamentales y sedes universitarias en regiones apartadas. Ejemplos exitosos incluyen la estampilla Pro Universidad Pedagógica Nacional (autorizada mediante la Ley 1489 de 2011) y la estampilla Pro Universidad Nacional – Sede Caribe, Archipiélago de San Andrés (creada por la Ley 2124 de 2021) (Congreso de Colombia, Ley 1489 de 2011; Congreso de Colombia, Ley 2124 de 2021). En el caso de la estampilla de la Sede Caribe, se autorizó un monto similar (hasta \$300.000 millones) y se establecieron porcentajes mínimos de inversión en programas de acceso y en líneas de investigación específicas, sirviendo de antecedente normativo directo para la presente iniciativa. De igual forma, se fijó un plazo de 30 años y una tarifa máxima del 2% aplicable a contratos y actos gravados, características que este proyecto de ley retoma y adapta a la realidad amazónica.



La creación de la estampilla propuesta no solo proporcionará recursos para infraestructura física (construcción de aulas, residencias estudiantiles, laboratorios especializados adecuados al entorno amazónico, etc.), sino también para proyectos de investigación aplicada en la Amazonía y programas de bienestar estudiantil que garanticen la permanencia (por ejemplo, apoyos de sostenimiento para estudiantes de bajos recursos, muchos de ellos provenientes de comunidades indígenas y rurales). Todo ello contribuirá al desarrollo regional: una Sede Amazonia fortalecida podrá formar más profesionales en áreas estratégicas (salud, agronomía, ciencias ambientales, ingeniería, antropología, entre otras), quienes a su vez aportarán al progreso social y económico del sur colombiano. Asimismo, la inversión en ciencia y tecnología derivada de esta estampilla permitirá aprovechar sosteniblemente la riqueza natural amazónica, generando conocimiento valioso en biodiversidad, cambio climático, etnobotánica, manejo de recursos hídricos, etc., de importancia no solo local sino global.

En suma, la iniciativa se justifica en la imperiosa necesidad de cerrar la brecha educativa de la Amazonía –garantizando a sus habitantes igualdad de oportunidades educativas frente al resto del país– y en el rol estratégico que la Universidad Nacional – Sede Amazonia juega para la integración nacional y la conservación de la Amazonía. La estampilla propuesta es un mecanismo solidario, pues su costo recae principalmente en contratistas y actividades económicas del departamento, y de probada efectividad para dotar de recursos frescos a la educación superior. Con los recursos de la estampilla, la Sede Amazonia podrá hacer realidad sus metas de crecimiento: consolidar los nuevos programas académicos, aumentar la cobertura a los jóvenes de la región que hoy no encuentran cupo, y robustecer sus contribuciones en investigación científica y extensión social. Todo esto redundará en beneficio del departamento del Amazonas, cuyas comunidades contarán con más profesionales formados localmente, más alternativas de educación para sus jóvenes y mayor conocimiento aplicado a la solución de sus problemas. En últimas, invertir en la Universidad Nacional – Sede Amazonia es invertir en el futuro del pulmón del mundo, en la protección de la



diversidad cultural y natural de Colombia, y en la equidad territorial consagrada por los postulados de nuestra Constitución.

4. Análisis Constitucional

El presente proyecto de ley se fundamenta en las disposiciones de la Constitución Política que atribuyen al Congreso de la República la facultad de establecer tributos de carácter territorial con destinación específica, en particular el inciso segundo del artículo 338 de la Carta Política (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 338). Dicha norma habilita al Legislador para autorizar a las asambleas departamentales a crear, mediante ordenanza, contribuciones fiscales o parafiscales dentro de los límites fijados por la ley. En este caso, el Proyecto de Ley 126 de 2025 autoriza expresamente a la Asamblea Departamental del Amazonas para emitir la estampilla "Pro Universidad Nacional de Colombia – Sede Amazonia", cumpliendo así el requisito de reserva de ley en materia tributaria territorial. Adicionalmente, el proyecto **predetermina** los elementos esenciales del tributo o por lo menos sus lineamientos generales (sujeto activo beneficiario, destinación del recurso, tope máximo de emisión, plazo de vigencia, tarifa máxima, exenciones base), tal como lo exige el principio de legalidad tributaria consagrado en la Constitución (art. 338) y desarrollado por la jurisprudencia constitucional (Corte Constitucional, Sentencia C-1097 de 2001). En efecto, la Corte ha reiterado que cuando el Legislador faculta a los entes territoriales para crear tributos, debe indicar los casos y condiciones en que pueden establecerse, o al menos fijar un marco dentro del cual las ordenanzas determinen los sujetos pasivos, hechos generadores, bases gravables y tarifas del gravamen (Corte Constitucional, Sentencia C-1097 de 2001). En la iniciativa bajo estudio se observa dicho cumplimiento: el articulado señala el objeto del tributo (financiar la Sede Amazonia), el monto total autorizado, el plazo de emisión, la tarifa máxima (2%) y lineamientos sobre la distribución interna de los recursos y posibles exenciones, dejando a la Asamblea la regulación detallada de los aspectos operativos (hechos generadores, sujetos pasivos,



mecanismos de recaudación, control, sanciones, etc.), en concordancia con el esquema de colaboración Nación-territorio previsto por la Constitución.

De igual manera, el proyecto de ley respeta la autonomía fiscal y administrativa del departamento y de la propia Universidad Nacional, en armonía con los artículos 287, 300-4 y 69 de la Constitución. Los recursos recaudados por la estampilla serán manejados como ingresos propios del ente territorial, afectados exclusivamente a la finalidad establecida (fortalecer la sede universitaria). Esto es importante desde la perspectiva constitucional: de acuerdo con la jurisprudencia, las rentas obtenidas por la emisión de estampillas autorizadas a entidades territoriales son recursos propios de dichas entidades, que no ingresan al tesoro nacional (Corte Constitucional, Sentencia C-1097 de 2001). Tal carácter justifica a su vez que el legislador delegue en las autoridades locales la concreción de algunos elementos del tributo, en respeto de su autonomía, siempre que se hayan fijado los criterios o límites básicos, como ocurre en este proyecto. En el articulado propuesto, la Asamblea Departamental del Amazonas quedaría facultada para reglamentar el impuesto dentro del marco definido por la ley, lo cual es acorde a la Carta Política. Vale la pena resaltar que el artículo 150-12 de la Constitución autoriza al Congreso para establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, parafiscales, y que esta facultad incluye la posibilidad de crear tributos territoriales destinados a fines específicos como la educación, siempre que se respeten las condiciones señaladas por la ley.

Por otro lado, el destino específico de los recursos de la estampilla (financiar la educación superior pública en la Amazonía, vía Universidad Nacional) no vulnera la prohibición general de rentas de destinación específica contenida en el artículo 359 de la Constitución. Esta norma prohíbe, en principio, que las rentas nacionales se asignen a un gasto específico, salvo algunas excepciones taxativas (como las destinadas a instituciones de educación superior departamentales, servicio de la deuda, etc.).

En el caso que nos ocupa, nos encontramos ante un tributo de naturaleza territorial (no una renta nacional ordinaria), creado para financiar un propósito de inversión

social (educación). La Corte Constitucional ha determinado que las estampillas pro-universidades estatales se enmarcan en propósitos de inversión social, por lo cual son compatibles con el artículo 359 superior (Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 2019). En la Sentencia C-221 de 2019, al revisar la constitucionalidad de la Ley 1697 de 2013 –por la cual se creó la estampilla *Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales*– la Corte declaró exequible dicha contribución, señalando que se trata de una contribución parafiscal con destinación específica al fortalecimiento de la educación superior pública, lo que la hace admisible dentro del ordenamiento (Congreso de Colombia, Ley 1697 de 2013; Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 2019). En particular, la Corte concluyó que esa estampilla constituía una *renta nacional para inversión social* permitida por la Constitución, enfatizando que los recursos deben destinarse exclusivamente a los fines previstos en la ley (Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 2019). Este precedente es plenamente aplicable a la estampilla aquí propuesta, con la salvedad de que, en nuestro caso, la renta es de origen departamental; en todo caso, el objetivo social (educación superior pública) le imprime una finalidad legitimada constitucionalmente.

De igual forma, el proyecto de ley respeta la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Constitución. Si bien los recursos son originados en un tributo definido por ley y ordenanza, su administración y ejecución corresponderán a la propia Universidad Nacional –Sede Amazonia, a través de sus órganos de dirección (Consejo Superior Universitario y dependencias administrativas), conforme se establece en el artículo 4 del proyecto. Esto garantiza que la asignación específica de los fondos se realice en el marco de la autonomía universitaria y de los planes de desarrollo institucional, tal como la Corte ha recomendado en materia de financiación de universidades públicas. En síntesis, la iniciativa se adecúa a los principios constitucionales: está dentro de las competencias del Congreso (arts. 150-12 y 338), fortalece la descentralización fiscal (arts. 287 y 300) y promueve fines esenciales del Estado como la educación (art. 67) y la equidad territorial. No se advierten vicios de constitucionalidad en su contenido, por lo cual esta ponencia recomienda su aprobación, reiterando la necesidad y conveniencia del tributo



propuesto para hacer efectivos derechos y valores superiores en la Amazonía colombiana.

5. Análisis Financiero

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 sobre análisis de impacto fiscal de las normas (Congreso de Colombia, Ley 819 de 2003), a continuación se evalúan las implicaciones financieras del Proyecto de Ley 126 de 2025. Es importante anotar que la iniciativa no ordena gasto público nuevo a cargo de la Nación, ni crea exenciones tributarias que reduzcan ingresos existentes; por el contrario, autoriza una fuente de ingreso adicional de naturaleza territorial, cuyo producido será manejado en el ámbito departamental y universitario. En consecuencia, el proyecto no afecta negativamente el balance fiscal del Presupuesto General de la Nación. Antes bien, al tratarse de un tributo departamental, la estampilla propuesta contribuirá a fortalecer las finanzas del departamento del Amazonas (aunque con destinación específica educativa) sin comprometer recursos del erario nacional.

Se estima que la emisión de la estampilla podría recaudar hasta \$300.000 millones de pesos en un horizonte de 30 años, de acuerdo con el monto máximo autorizado en el artículo 2 del proyecto. Esto equivale a un promedio de \$10.000 millones anuales durante tres décadas, cifra significativa para la escala financiera de la región. El efectivo recaudo anual dependerá del volumen de actos y contratos gravados en el departamento del Amazonas, así como de la tarifa que fije la Asamblea (hasta el tope de 2%). Dado que la economía del Amazonas es relativamente pequeña en comparación con otros departamentos, es previsible que el recaudo se incremente de forma gradual a medida que crece la actividad económica regional y se consolida el mecanismo de cobro. En todo caso, el tope global de \$300.000 millones actúa como restricción para evitar una carga indefinida sobre los contribuyentes: una vez alcanzada dicha suma o expirado el plazo de 30 años, la autorización cesará automáticamente.



Desde la perspectiva del impacto en los contribuyentes, la estampilla representa un gravamen marginal (tarifa máxima 2%) sobre ciertos contratos, actos administrativos u operaciones económicas en el departamento. En principio, los principales aportantes serán contratistas, proveedores del departamento y demás personas jurídicas o naturales que realicen actos sujetos al impuesto. La inclusión de exenciones para contratos de prestación de servicios profesionales de menor cuantía (hasta 96 UVT mensuales, según el artículo 6 del proyecto) busca mitigar efectos regresivos y evitar encarecer la contratación de profesionales locales. Adicionalmente, se prevé que la Asamblea pueda establecer exenciones para contratos de mínima cuantía u otros que considere, a fin de no entorpecer la eficiencia administrativa. Estas medidas atenuantes implican que el costo de la estampilla recaerá principalmente en contratos medianos y grandes, usualmente asociados a empresas con capacidad contributiva, lo que reduce el impacto negativo sobre pequeños contratistas o individuos.

El destino específico de los fondos –la Universidad Nacional Sede Amazonia– asegura que el recaudo retornará a la economía regional en forma de inversión educativa, infraestructura, empleo académico y becas, generando un efecto multiplicador positivo. Cada peso invertido en la Universidad puede traducirse en mejoras de capital humano, compras locales de bienes y servicios para construcción y funcionamiento, y en general mayor actividad económica en Leticia y zonas aledañas. De esta manera, la estampilla podría apalancar el desarrollo socioeconómico local, alineándose con el objetivo de inversión social.

En términos de sostenibilidad financiera, la Universidad Nacional deberá programar la ejecución de estos recursos extraordinarios de manera responsable, teniendo en cuenta su naturaleza temporal y contingente al nivel de recaudo efectivo. No se recomienda contraer gastos permanentes sin respaldo (ej. aumentar planta de personal más allá de lo sostenible), sino destinar principalmente a inversiones de capital y programas especiales que puedan ajustarse al flujo de ingresos disponible. Por su parte, la administración departamental deberá implementar mecanismos eficientes de recaudo y control de la estampilla, posiblemente apoyándose en tecnologías de facturación electrónica o ventanillas únicas, para minimizar la



evasión. Los costos administrativos asociados al cobro de la estampilla se esperan sean relativamente bajos en comparación con el volumen de recaudo, máxime si se aprovecha la estructura existente de la tesorería departamental.

En conclusión, desde el punto de vista fiscal y financiero, el Proyecto de Ley 126 de 2025 es viable y conveniente. No genera obligaciones de gasto para la Nación ni compromete recursos del presupuesto nacional; por el contrario, crea un instrumento de recaudo territorial que fortalecerá la financiación de la educación superior en una región prioritaria. Los beneficios esperados en términos de desarrollo del capital humano y reducción de brechas regionales justifican ampliamente la creación de esta contribución parafiscal. La relación costo-beneficio es favorable, pues el costo lo asume principalmente el sector contratista en una proporción reducida (hasta 2% de sus contratos), mientras que el beneficio se extiende a toda la comunidad a través de una mejor oferta educativa y mayor dinamización económica. Se cumple, además, con los lineamientos de responsabilidad fiscal de la Ley 819 de 2003, toda vez que se identifican claramente las fuentes de financiación (la estampilla misma) para los objetivos propuestos, sin generar desequilibrios en las finanzas públicas de cualquiera de los niveles de gobierno.

6. Estudios Comparados

En materia de financiamiento universitario mediante estampillas, la experiencia colombiana ofrece diversos precedentes que sirven de referencia al Proyecto de Ley 126 de 2025. Desde la década de 1980, el Congreso de la República ha autorizado estampillas pro-desarrollo universitario para numerosas instituciones de educación superior públicas, especialmente a nivel departamental. Estas estampillas se caracterizan por gravar el conjunto de ciertas actividades económicas en un departamento (usualmente contratos públicos, transacciones notariales, registro, entre otras) y destinar el producto de ese gravamen exclusivamente a un sector específico –en este caso, la universidad beneficiaria– (Hernández, 2015). Se trata de contribuciones parafiscales territoriales que han



demostrado ser un mecanismo eficaz para robustecer financieramente a las universidades regionales, con el respaldo normativo del Congreso.

Dos casos recientes son particularmente ilustrativos: la Estampilla Pro Universidad Pedagógica Nacional, autorizada mediante la Ley 1489 de 2011, y la Estampilla Pro Universidad Nacional – Sede Caribe (Archipiélago de San Andrés), creada por la Ley 2124 de 2021. En el primer caso, el Congreso facultó a la Asamblea de Cundinamarca para emitir una estampilla en favor de la Universidad Pedagógica Nacional, institución de ámbito nacional cuya sede principal se encuentra en Bogotá pero que desarrolla programas en dicho departamento (Congreso de Colombia, Ley 1489 de 2011). La ley estableció un techo de recaudo y unas condiciones generales similares a las de este proyecto (duración determinada, tarifa máxima, destinación educativa). En el segundo caso, la Ley 2124 de 2021 autorizó la emisión de una estampilla hasta por \$300.000 millones en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con el propósito de financiar la Universidad Nacional – Sede Caribe (Congreso de Colombia, Ley 2124 de 2021). Dicha ley fijó un plazo de 30 años, una tarifa máxima del 2% y criterios de inversión destinados a becas y proyectos de investigación en la sede caribeña, esquema prácticamente análogo al propuesto para la sede amazónica. La estampilla de San Andrés ya se encuentra en fase de implementación tras la expedición de la Ordenanza Departamental respectiva en 2023, y se espera que sus primeros recaudos comiencen a invertirse en ampliación de infraestructura educativa insular y apoyo a estudiantes de las islas.

La constitucionalidad de las estampillas universitarias departamentales ha sido analizada y confirmada por los órganos de control. Por ejemplo, la Ley 1697 de 2013, que creó la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales (un caso especial de estampilla de alcance nacional), fue declarada exequible de forma condicionada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-221 de 2019. Asimismo, las leyes de estampillas departamentales suelen incluir cláusulas de control fiscal y presentación de informes, garantizando la vigilancia sobre el uso adecuado de los recursos. En la legislación comparada interna, prácticamente todas las universidades públicas de nivel departamental



cuentan hoy con su respectiva estampilla: universidades como la de Antioquia, Valle, Cauca, Atlántico, entre otras, han sido beneficiarias de este tipo de contribuciones autorizadas por la ley (Ministerio de Educación Nacional, 2020). Esto demuestra que el instrumento de la estampilla ha sido adoptado de manera generalizada en Colombia como política pública de cofinanciación de la educación superior regional.

A nivel internacional, los mecanismos de financiamiento universitario varían significativamente y no se observa un equivalente exacto a las estampillas colombianas, dado su carácter particular. Sin embargo, es común que las universidades en otros países reciban fondos especiales provenientes de loterías, impuestos locales o contribuciones específicas. Por ejemplo, en algunos estados de Estados Unidos se destinan porcentajes de impuestos a la propiedad o a loterías estatales para financiar la educación superior; en países europeos, ciertas tasas locales cofinancian instituciones educativas. Lo distintivo del modelo colombiano es la figura de la estampilla como tributo parafiscal creado por ley nacional pero ejecutado territorialmente, un modelo que ha rendido frutos en términos de recurso recaudo para las universidades sin afectar la caja nacional.

En el caso específico de la región amazónica, no existen antecedentes de un instrumento fiscal similar dedicado a la educación superior. Sí se han creado estampillas con fines sociales en regiones apartadas (por ejemplo, estampillas pro-hospitales, pro-cultura, etc.), pero ninguna orientada al fortalecimiento de una sede universitaria nacional en la Amazonía. El Proyecto de Ley 126 de 2025 llenaría este vacío, colocando a la Sede Amazonia en igualdad de condiciones con otras instituciones que ya cuentan con el respaldo de una estampilla. Cabe esperar que la experiencia de implementación de la estampilla en San Andrés (Sede Caribe de la UNAL) provea lecciones útiles para la estampilla de la Sede Amazonia, dado el parecido en cuanto a ser sedes de presencia nacional en territorios alejados del interior del país, con economías locales particulares. Los informes y seguimientos que surjan de la ejecución en San Andrés podrán servir de guía para maximizar el impacto de la estampilla en Amazonas, ajustando estrategias de inversión en



programas de acceso, permanencia e investigación según las necesidades locales.

En síntesis, los estudios comparados –especialmente las experiencias nacionales previas– avalan la conveniencia de establecer una estampilla pro-universidad en el departamento del Amazonas. Los casos de la Universidad Pedagógica Nacional y la UNAL Sede Caribe confirman que este tipo de contribuciones pueden estructurarse de forma constitucionalmente válida y con gran impacto positivo en el fortalecimiento institucional y académico de las universidades beneficiarias. La presente iniciativa recoge esas mejores prácticas y las adecua al contexto amazónico, asegurando así una alta probabilidad de éxito en su implementación.

7. Conclusiones

Después de analizar de manera detallada los antecedentes, fundamentos constitucionales, implicaciones financieras y referentes normativos comparados, esta Ponencia concluye que el Proyecto de Ley 126 de 2025 Cámara, "Por medio de la cual se crea la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia – Sede Amazonia y se dictan otras disposiciones", merece un voto favorable por parte de la comisión. Las razones principales de esta conclusión se resumen a continuación:

1. Existe una necesidad real y urgente de fortalecer financieramente la Universidad Nacional – Sede Amazonia, como estrategia para cerrar las profundas brechas de acceso a la educación superior en la región Amazónica. Las condiciones socioeconómicas y educativas del departamento del Amazonas justifican sobradamente la adopción de medidas extraordinarias que garanticen recursos adicionales a la única universidad pública de alcance nacional en la zona.
2. El mecanismo propuesto –una estampilla parafiscal de ámbito departamental con destinación específica educativa– es constitucionalmente válido, acorde con los artículos 150-12 y 338 de la Constitución y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 2019). La iniciativa respeta los principios



de legalidad tributaria, autonomía territorial y autonomía universitaria, asegurando un adecuado balance entre el poder central, el ente territorial y la institución beneficiaria.

3. Desde el punto de vista fiscal, el proyecto es sostenible y responsable. No genera costos al Tesoro Nacional ni afecta la regla fiscal macroeconómica, pues no conlleva gasto público nacional. Al contrario, crea una nueva renta territorial destinada a inversión social en educación, lo que resulta coherente con las políticas de responsabilidad fiscal (Congreso de Colombia, Ley 819 de 2003). La potencial recaudación, estimada en hasta \$300 mil millones en 30 años, tendrá un impacto transformador en la capacidad de la Sede Amazonia para ampliar cobertura y calidad, sin representar una carga desproporcionada para la economía local.
4. La iniciativa incorpora cláusulas de buen gobierno y transparencia, como la obligación de presentar informes anuales al Congreso, a la Asamblea Departamental y a la Contraloría sobre la ejecución de los recursos (Artículo 8 del proyecto). Asimismo, prevé el control fiscal a cargo de la Contraloría Departamental del Amazonas, lo que garantiza la vigilancia sobre la correcta inversión de los fondos en los fines propuestos. Estas disposiciones permitirán hacer seguimiento al impacto de la ley e introducir ajustes si fueran necesarios en el futuro.
5. Los precedentes legislativos en materia de estampillas pro-universidades respaldan la conveniencia de esta medida. Universidades de similar naturaleza ya se han beneficiado de instrumentos parecidos (e.g. Pedagógica Nacional, Sede Caribe de la UNAL), con resultados positivos en términos de infraestructura y ampliación de cobertura. Es, por tanto, consistente y equitativo que la Sede Amazonia también cuente con este apoyo legal para su fortalecimiento, máxime siendo parte de la Universidad Nacional de Colombia, la principal institución de educación superior pública del país.

8. Conflicto de Intereses

De conformidad con lo establecido en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos ponentes manifestamos que no tenemos conflicto de intereses que nos inhabilite para presentar y suscribir la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley N.º 126 de 2025 “Por medio de la cual se crea la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia – Sede Amazonia”.

9. Impacto Fiscal

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, se deja constancia de que el presente proyecto de ley no genera gastos adicionales con cargo al Presupuesto General de la Nación, ni crea nuevas obligaciones para la Nación. La fuente de financiación prevista —una estampilla departamental— se constituye en un mecanismo de generación de ingresos propios para el Departamento del Amazonas y su destinación se limita a inversión social en educación superior, lo cual no afecta el marco fiscal de mediano plazo ni compromete recursos del Gobierno nacional.

En mérito de lo expuesto, se recomienda a los Honorables Congresistas de la Comisión correspondiente aprobar en segundo debate el Proyecto de Ley 126 de 2025 Cámara, en los términos presentados a continuación. Esta ponencia presenta el texto propuesto, que incorpora las consideraciones anteriores y mantiene el espíritu y propósito esencial de la iniciativa. A juicio de los Ponentes, la adopción de esta ley representará un paso fundamental hacia la construcción de un país más incluyente y equilibrado territorialmente, donde la juventud de la Amazonía cuente con oportunidades reales de educación superior de calidad sin tener que abandonar su región.

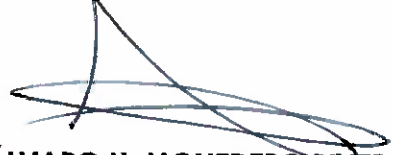


Solicitamos respetuosamente el apoyo unánime de los Honorables Representantes de la Cámara Representantes frente al presente proyecto de ley, convencidos de que se trata de una inversión social estratégica en el futuro de Colombia y en la protección de su patrimonio amazónico.

10. Proposición

En atención a las consideraciones anteriormente expuestas, se presenta PONENCIA POSITIVA con modificaciones y se solicita respetuosamente a los integrantes de la Honorable Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 126 de 2025 Cámara, "Por medio de la cual se crea la Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia – Sede Amazonia".

Cordialmente,



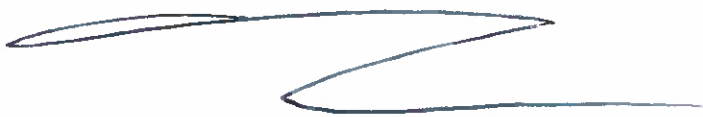
ÁLVARO H. MONEDERO RIVERA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA
REPRESENTANTE A LA CAMARA



SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES
REPRESENTANTE A LA CAMARA





11. Texto propuesto para segundo debate del Proyecto de Ley Nro. 126/2025

"Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonia"

Artículo 1. Objeto. Autorízase a la Asamblea Departamental del Amazonas para que, por medio de ordenanza, establezca la emisión de la "Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia – Sede Amazonia", como tributo tipo impuesto con destinación específica, cuyo producido se destinará exclusivamente al fortalecimiento patrimonial, académico, científico y de infraestructura de dicha Sede universitaria, en beneficio de la cobertura y calidad de la educación superior en la región amazónica.

Artículo 2. Monto de la emisión. La emisión de la estampilla autorizada por la presente ley podrá efectuarse hasta por la suma de ciento cuarenta mil millones de pesos (\$140.000.000.000) moneda legal colombiana.

Artículo 3. Vigencia de la emisión. La autorización conferida se extenderá por un período de quince (15) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, o hasta que se recaude el monto total autorizado, lo que ocurra primero.

Artículo 4. Distribución y destinación de los recursos. Los recursos provenientes del recaudo de la estampilla se destinarán exclusivamente a la Universidad Nacional de Colombia – Sede Amazonia, para atender sus necesidades de inversión y gastos de funcionamiento relacionados con la expansión y fortalecimiento de sus funciones misionales (docencia, investigación y extensión). El Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional determinará la asignación específica de los recursos a proyectos y rubros prioritarios.

Una proporción no inferior al treinta por ciento (30%) del recaudo anual deberá invertirse en programas de acceso y permanencia estudiantil de la Sede Amazonia, particularmente el Programa Especial de Admisión y Movilidad Académica (PEAMA) y el Programa de Admisión Especial con Enfoque Territorial (PAET), con el fin de ampliar la cobertura educativa en la región.

Asimismo, no menos del diez por ciento (10%) del recaudo se destinará al fortalecimiento de la investigación científica en las líneas estratégicas institucionales de la sede, especialmente aquellas relacionadas con la biodiversidad, los estudios ambientales y amazónicos, y la innovación tecnológica apropiada para la región.

Artículo 5. Facultad regulatoria de la Asamblea Departamental. Autorízase a la Asamblea Departamental del Amazonas para que, mediante ordenanza, determine las características, hechos generadores, sujetos pasivos, base gravable, tarifas y demás aspectos referentes a la obligación de emitir, adherir y cancelar la estampilla "Pro Universidad Nacional – Sede Amazonia", de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política. En todo caso, la tarifa de la estampilla no podrá exceder del dos por ciento (2%) del valor del hecho gravado.

La Asamblea Departamental también establecerá los mecanismos de recaudo, control, fiscalización y sanción por el incumplimiento del pago de la estampilla, de acuerdo con lo previsto en la legislación tributaria vigente.

La ordenanza reglamentaria deberá respetar los principios de equidad, progresividad y eficiencia del sistema tributario, conforme a lo establecido en la Constitución Política y la Ley 1819 de 2016, o la que la sustituya o modifique.

Artículo 6. Exenciones. Se exceptúan de la obligación de pago de la estampilla "Pro Universidad Nacional – Sede Amazonia" los contratos y convenios de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión celebrados con personas naturales, cuyo valor no exceda de noventa y seis (96) Unidades de Valor Tributario (UVT) mensuales por concepto de honorarios.

Así mismo, la Asamblea Departamental podrá establecer en la respectiva ordenanza otras exenciones o exclusiones, especialmente en favor de contratos de mínima cuantía u otras modalidades contractuales, con el fin de no encarecer la contratación pública ni afectar la eficiencia administrativa.

Artículo 7. Control fiscal. El control del recaudo, administración y ejecución de los recursos obtenidos por concepto de la estampilla estará a cargo de la Contraloría General del Departamento del Amazonas, de conformidad con lo establecido en la normativa vigente sobre control fiscal territorial. Esta ejercerá vigilancia sobre la adecuada destinación de dichos recursos por parte de la Universidad Nacional de Colombia – Sede Amazonia, en atención a los fines previstos en la presente ley. La Contraloría podrá, en el marco de su competencia, delegar funciones en otra dependencia o entidad de control fiscal.

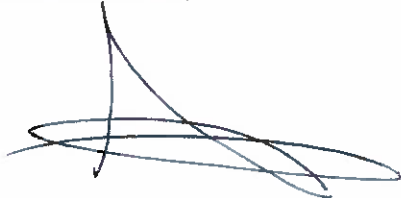
Artículo 8. Informes. El Rector de la Universidad Nacional de Colombia – Sede Amazonia deberá presentar, en el mes de marzo de cada año, un informe escrito a las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, sobre la ejecución de los recursos recaudados por la estampilla durante la vigencia fiscal anterior. El informe deberá contener:

- i) los montos efectivamente recaudados,
- ii) la distribución y ejecución presupuestal de los recursos, y
- iii) los resultados e impactos alcanzados.

Copia de este informe deberá ser remitida igualmente a la Asamblea Departamental del Amazonas y a la Contraloría General del Departamento, para fines de control político y fiscal.

Artículo 9. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



ÁLVARO H. MONEDERO RIVERA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA
REPRESENTANTE A LA CAMARA



SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES
REPRESENTANTE A LA CAMARA

