



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - Nº 963

Bogotá, D. C., lunes, 31 de julio de 2023

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 033 DE 2023 CÁMARA

por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial Eje del Conocimiento al municipio de Manizales en el departamento de Caldas.

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2023

Señor

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Radicación proyecto de acto legislativo, por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial Eje del Conocimiento al municipio de Manizales en el departamento de Caldas.

Señor Presidente,

En uso de las facultades conferidas por la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, se presenta a consideración de la honorable Cámara de Representantes el **proyecto de acto legislativo**, por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial Eje del Conocimiento al municipio de Manizales en el departamento de Caldas.

Firman los honorables Congresistas,

Firman los Honorables Congresistas,
GUIDO ECHEVERRÍA PEDRAHITA
Senador de la República
Julio César Rodríguez
Juan Felipe Torres U.
Pedro Pablo Kuczynski
Esteban Antonio Esteban Quintana
Andrés David Calle Aguas
Nicolás Alberto Echeverry

1744
Octavio Carabaca

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 033 DE 2023 CÁMARA

por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial Eje del Conocimiento al municipio de Manizales en el departamento de Caldas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Artículo nuevo. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 328 de la Constitución Política:

La ciudad de Manizales se organiza como Distrito Especial Eje del Conocimiento.

Artículo 2º. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 356 de la Constitución Política:

La ciudad de Manizales se organiza como Distrito Especial Eje del Conocimiento. Su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten.

Artículo 3º. Adiciónese un párrafo al artículo 356 de la Constitución Política, así:

Parágrafo 2º. La ciudad de Manizales podrá crear mecanismos adicionales a los existentes para la promoción y el desarrollo del Distrito Especial del Conocimiento, así como la creación de un fondo de desarrollo distrital para el financiamiento de los proyectos asociados a la ciencia, la tecnología y la innovación. La ciudad de Manizales promoverá mecanismos para la inclusión de la población y el enfoque diferencial para los grupos étnicos minoritarios.

Artículo 4º. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Firman los honorables Congresistas,

Firman los Honorables Congresistas,

GUIDO BENEVENI FREDRANITA
Senador de la República

Don Felipe Lemos U

Nicolás Alberto Gómez

Esteban Martínez C

Roberto Pérez

Andrés Julio H.

Octavio Cárdenas

y la Innovación y sus propuestas transversales en el departamento de Caldas. Se entiende esta misión como uno de los desafíos centrales del departamento que, de la mano del Gobierno departamental, las universidades, los centros autónomos de investigación, la empresa privada y la comunidad en general, permitirán la construcción de un futuro en el que la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación sean bases de las nuevas generaciones.

Según lo concluido en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior (2009), cada vez es más difícil mantener un buen equilibrio entre la investigación básica y la aplicada, debido a los altos niveles de inversión que necesita la investigación básica y al reto que representa el vincular el conocimiento de ámbito mundial con los problemas locales, por ello, los sistemas de investigación deberían organizarse de manera más flexible con miras a promover la ciencia y la interdisciplinariedad, al servicio de la sociedad que permita transformar los grandes problemas que afectan la vida de todos.

La OEI (2012), afirmó que el conocimiento científico y tecnológico es una de las principales riquezas de las sociedades contemporáneas y un elemento indispensable para impulsar transformaciones que conduzcan al desarrollo económico y social. Según este organismo internacional, la ciencia, la tecnología y la innovación se han convertido en herramientas necesarias para la transformación de las estructuras productivas, la explotación racional de los recursos naturales, el cuidado de la salud, la alimentación, la educación y otros requerimientos sociales. Además, indicó que vincular las instituciones de ciencia y tecnología con las demandas sociales conlleva un proceso que beneficia, no solo a la comunidad científica, sino a muchos otros actores de la vida social.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 033 DE 2023 CÁMARA**

por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial Eje del Conocimiento al municipio de Manizales en el departamento de Caldas.

1. Diagnóstico de la educación superior en el departamento de Caldas:

1.1. Introducción:

De acuerdo con el informe de resultados de la Fase I de la Misión de Sabios por Caldas- 2020-2021, el departamento de Caldas, con un área de 7888 km², es el quinto departamento menos extenso del país. Con 125 habitantes/km² es el sexto más densamente poblado, organizado en 27 municipios y 22 corregimientos. El departamento de Caldas aporta el 1.6% del PIB nacional, su estructura económico productiva se concentra principalmente en los municipios de Manizales, Chinchiná, La Dorada, Villamaría y Riosucio, éstos aportan el 71,86% del valor agregado departamental, lo cual ha generado heterogeneidad y disparidades económicas territoriales, que se han agudizado en los últimos años.

Actualmente, en el Plan Departamental de Desarrollo 2020-2023 “Unidos es Posible” se propone cerrar varias de las brechas mencionadas. El programa de CTI tiene como meta mejorar el nivel de sus indicadores, revisar el tipo de indicadores incluidos e incorporar otros, incluir las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y articular los grandes desafíos sociales, económicos, culturales, políticos y ecológicos para el desarrollo sustentable del departamento de Caldas. Algunas de las metas que se propone son: I) la formulación de la política pública de CTI, para lo cual se está implementado la Misión de Sabios por Caldas, en la cual se espera responder de manera regional y decidida a las cinco misiones establecidas por la Misión Internacional de Sabios (2019) para el avance de la Ciencia, la Tecnología

El comité central de la Misión a través de diferentes encuentros de estudio y discusión teórica diseñó un esquema conceptual para organizar y comprender la gestión de conocimiento, ciencia, tecnología e innovación en el departamento como un sistema en el que se articulan en el territorio tres tipos de capitales: estructural, humano y relacional, alrededor de cuatro procesos: generación de conocimiento, formación, apropiación social del conocimiento y transferencia de conocimiento y tecnología.



En lo referido al capital estructural este asume el contexto de las instituciones, sus capacidades económicas, tecnológicas y las políticas que el territorio ha diseñado y establecido para impulsar la educación, la ciencia, la tecnología, la innovación, así como su aporte impulsor al desarrollo sustentable y equitativo en el territorio. El capital humano hace alusión al conjunto de capacidades profesionales instaladas en los individuos para participar en los procesos de producción de la ciencia, tecnología

e innovación en el territorio. En este sentido el capital humano comprende el conjunto de personas formadas en las diferentes áreas del conocimiento, en los diferentes programas y proyectos que se ocupan de su formación.

El capital relacional se refiere a la capacidad de uso del conocimiento generado en los procesos de ciencia, tecnología e innovación, para propiciar, acompañar o fortalecer transformaciones sociales, culturales, económicas y ambientales a nivel territorial.

1.2. Caracterización de Manizales:

Manizales es un territorio ubicado en la zona centro-occidente del país, en la Región Andina Colombiana y en medio de dos cordilleras, lo que le otorga un paisaje montañoso en cuyas áreas rurales, crecen cultivos de café, plátano y frutales, gracias a los pisos térmicos predominantes y el clima propicio para la agricultura. Sus coordenadas geográficas según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi son: 75° 19' 35.23" W 4° 58' 51.09" N. Límite inferior 75° 40' 56.71" W, 5° 10' 2.67" N. Límite superior. La superficie total del municipio es 442,01 km².

Con relación al departamento de Caldas, Manizales tiene un área municipal del 6% sobre la totalidad del área departamental y tiene una densidad de población de 830,35 habitantes por km². La población total del municipio es, según estadísticas del DANE, 450.000, distribuidos en un 93% en cabeceras y un 7% en el resto del municipio. En total se tienen 255.890 personas en edad potencialmente activa, es decir, mayor a 15 años y menores de 59 años.

En las últimas décadas, se ha presentado un “estancamiento” en el crecimiento poblacional, lo cual se evidencia al analizar la tasa de crecimiento poblacional desde el año 1995 proyectado a 2020, según proyecciones realizadas por el DANE a partir del CENSO 2005, con tasas de crecimiento muy por debajo de las tasas de los años 50 y 60 y aunque es claro que la población rural decrece históricamente, en las proyecciones al 2020 se estima, que el decrecimiento se equipará a la cabecera municipal.

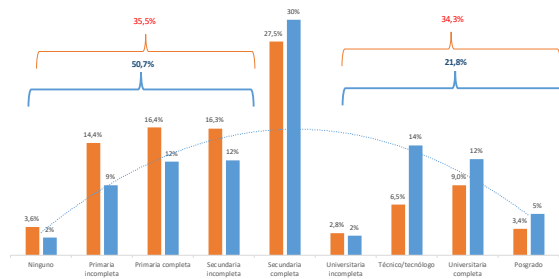
En cuanto a la tasa de crecimiento por grupos etarios con proyección al 2020 y según información del DANE y analizada por la Secretaría de Planeación Municipal en el marco de los debates sobre el POT, se tendría un decrecimiento en la población de niños y jóvenes, fenómeno coherente con las cifras recientes de fecundidad y nacimientos; por el contrario, la población que supera los 60 años, tendrá el mayor crecimiento proyectado, información de valor para focalizar los programas de intervención en los próximos años y proyectar la población a ser atendida en los diferentes programas de la Administración Municipal.

Manizales Cómo Vamos (2020), muestra en su informe el nivel educativo de la población de la ciudad con 25 años o más. Este es un indicador de impacto, de largo plazo, puesto que incrementar el nivel educativo de la población, no es un resultado que tenga un efecto inmediato.

Tal como lo revela la siguiente gráfica, el nivel educativo de la población de Manizales ha aumentado, como reflejo de los esfuerzos desde diferentes frentes y sectores en la consolidación de una cultura universitaria,

la cual impacta directamente este importante indicador. Mientras que, en 2010, un poco más de la mitad de la población tenía hasta secundaria incompleta, en 2020 este porcentaje se redujo al 35,5%. Por el contrario, la proporción de la población con niveles más elevados de educación pasó del 21,8% al 34,4%.

Gráfica 1. Nivel educativo alcanzado en Manizales en población de 25 años o más



FUENTE: CÁLCULOS MCV CON BASE EN MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL Y DANE

Es necesario destacar particularmente, la población con formación técnica y tecnológica que pasó del 6,5% al 14,1%. La población con título universitario, que pasó del 9,0% al 12,3% y la población con título de posgrado que también presentó un aumento importante al pasar del 3,4% al 5,3%.

2. Comportamiento de la matrícula en educación superior:

En el año 2021, Caldas tuvo 46.471 estudiantes matriculados en un programa de educación superior, el 90% correspondiente al nivel de pregrado y el 10% matriculados en algún nivel de posgrado.

La tasa de cobertura bruta en educación superior fue del 55,7%, casi dos puntos porcentuales por encima de la tasa nacional, mientras que la tasa de tránsito inmediato a educación superior se consolidó en el 36,6%, por debajo del consolidado nacional.

Tabla 1. Matrícula total, según nivel de formación, 2021

Estadísticas	Caldas	Nación
Matrícula total de educación superior	46.471	2.448.271
Matrícula en programas de pregrado	41.764	2.259.970
Matrícula en programas de posgrado	4.707	188.301
Tasa de cobertura bruta en educación superior	55,7%	53,9%
Tasa de tránsito inmediato a educación superior	36,6%	39,7%

FUENTE: MEN (SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR - SNIES)

* PROYECCIONES DE POBLACIÓN, CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2018 - DANE

El porcentaje de estudiantes matriculados en el nivel de pregrado (90%) y posgrado (10%) se ha mantenido constante en los años anteriores:

Tabla 2. Matrícula de Educación Superior (2015-2021)

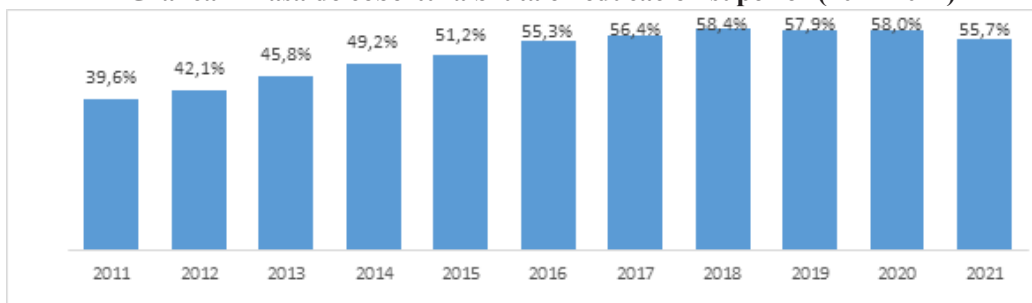
Nivel académico	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Pregrado	41.727	44.326	44.464	45.407	44.542	44.147	41.764
Posgrado	4.864	5.159	5.693	5.863	6.038	5.463	4.707

Nivel académico	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total General	46.591	49.485	50.157	51.270	50.580	49.610	46.471

FUENTE: MEN (SNIES)

La evolución en la tasa de cobertura bruta en educación superior revela un crecimiento sostenido entre 2011 y 2018, al pasar de 39,6% a 58,4%. A partir de 2018 la tasa de crecimiento se atenuó e incluso presenta variaciones negativas en 2019 y 2021. Frente al panorama nacional, a partir del año 2016, la tasa del departamento ha sido superior entre 2 y 6.5 porcentuales.

Gráfica 2. Tasa de cobertura bruta en educación superior (2011-2021)



FUENTE: MEN (SNIES)

Al desagregar este indicador según el sexo del estudiante, no se encuentran diferencias importantes, aunque el número de mujeres matriculadas en Instituciones de Educación Superior, tiende a ser levemente superior al número de hombres matriculados.

Tabla 3. Matrícula por sexo (2015-2021)

Sexo	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Hombre	22.753	24.445	24.714	25.066	24.711	24.119	22.423
Mujer	23.838	25.040	25.443	26.204	25.869	25.491	24.048
Total General	46.591	49.485	50.157	51.270	50.580	49.610	46.471

FUENTE: MEN (SNIES)

En cuanto a la tasa de tránsito inmediato a educación superior, esta se ha mantenido en niveles cercanos al 40%. En el año 2018, accedieron a educación superior 3.227 bachilleres de los 9.359 graduados en 2017 (34,5%), mientras que en 2021 accedieron 3.315 bachilleres de 9.067 graduados en 2020 (36,6%). Aunque la tasa de 2021 presenta un incremento de 2 puntos porcentuales frente a 2018, al compararla con los dos años inmediatamente anteriores, se observa una variación negativa. Frente al consolidado nacional, la tasa departamental se encuentra en niveles cercanos.

Tabla 4. Tasa de tránsito inmediato a educación superior (2018-2021)

Tasa de Tránsito	2018	2019	2020	2021
Departamento	34,5%	39,5%	38,7%	36,6%
Nacional	38,7%	39,7%	40,0%	39,7%

FUENTE: MEN (SNIES).

En la siguiente tabla se observa que, de los 27 municipios del departamento, solamente 13 contaron con matrículas en IES en el año 2021. En la tasa de cobertura bruta, Manizales, en 2021, se posicionó como la primera en el desempeño de este indicador, seguida por la Dorada (42,8%) y Pensilvania (28,8%). En la tasa de tránsito inmediato, en 2021, Villamaría ocupó el primer lugar con 48,6%, seguida por Manizales (48,2%) y San José (38,9%).

Tabla 5. Matrículas, tasa de cobertura bruta y de tránsito, según municipios de Caldas

Municipio	número de matrículas 2021	Tasa de cobertura bruta 2021	Tasa de Tránsito Inmediato 2021
Manizales	41.893	111,5%	48,2%

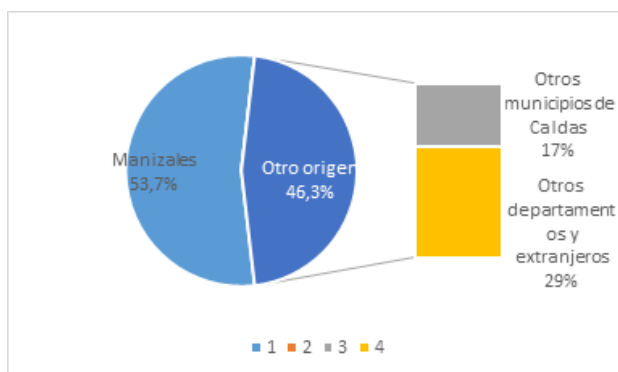
Municipio	número de matrículas 2021	Tasa de cobertura bruta 2021	Tasa de Tránsito Inmediato 2021
Aguadas	147	9,4%	19,8%
Anserma	222	8,6%	21,0%
Aránzazu	0	0,0%	8,8%
Belalcázar	68	8,5%	31,0%
Chinchiná	686	17,6%	37,6%
Filadelfia	17	2,2%	22,6%
La Dorada	2.366	42,8%	32,4%
La Merced	0	0,0%	12,3%
Manzanares	94	7,3%	22,8%
Marmato	0	0,0%	17,4%
Marquetalia	76	8,0%	27,2%
Marulanda	0	0,0%	35,7%
Neira	0	0,0%	23,4%
Norcasia	0	0,0%	17,2%
Pácora	0	0,0%	17,7%
Palestina	0	0,0%	18,5%
Pensilvania	405	28,8%	46,2%
Riosucio	377	8,8%	21,3%
Risaralda	0	0,0%	27,2%
Salamina	50	3,9%	25,2%

Municipio	número de matrículas 2021	Tasa de cobertura bruta 2021	Tasa de Tránsito Inmediato 2021
Samaná	0	0,0%	27,6%
San José	0	0,0%	38,9%
Supía	70	3,1%	27,1%
Victoria	0	0,0%	23,7%
Villamaría	0	0,0%	48,6%
Viterbo	0	0,0%	19,8%

FUENTE: MEN (SNIES).

Manizales Cómo Vamos (2020), menciona que año tras años, el análisis del origen de los estudiantes da cuenta de la valoración de Manizales como ciudad con vocación universitaria con casi la mitad de sus estudiantes provenientes de otras partes del país e incluso del extranjero. Como muestra la siguiente gráfica, el 53,7% de los estudiantes que se encuentran matriculados en algún nivel de pregrado de la ciudad, reportaron como su lugar de origen a Manizales. Una proporción levemente inferior (46,3%), se distribuye entre quienes provienen de otros municipios del departamento (16,8%), otros departamentos (29,3%) y el extranjero (0,2%).

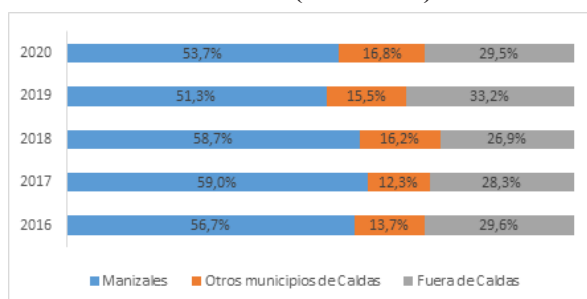
Gráfica 3. Lugar de origen de los estudiantes de pregrado en Manizales (2020)



FUENTE: CÁLCULOS MCV CON BASE EN INFORMACIÓN DE LAS OFICINAS DE REGISTRO ACADÉMICO Y DE PLANEACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES DE LA CIUDAD

Un análisis a través de los años revela que la proporción de estudiantes foráneos viene ganando peso en términos relativos. Mientras que, en 2016, representaban el 43%, en 2020 aumentó cuatro puntos porcentuales. La distribución entre estudiantes de otros municipios de Caldas y otros departamentos ha permanecido relativamente estable, con una tercera parte de estudiantes que llegan desde otras regiones del país a cursar sus estudios de pregrado en nuestra ciudad.

Gráfica 4. Origen de los estudiantes de pregrado en Manizales (2016-2020)



FUENTE: CÁLCULOS MCV CON BASE EN INFORMACIÓN DE LAS OFICINAS DE REGISTRO ACADÉMICO Y DE PLANEACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES DE LA CIUDAD

La ciudad sigue siendo una plaza atractiva para estudiantes de todo el país, al encontrarse una procedencia de todos los departamentos, así como extranjeros provenientes de España, Aruba, Estados Unidos,

Venezuela, Argentina y México. Sin embargo, como se ha constatado anteriormente, la ciudad es un destino importante para estudiantes de Nariño, Risaralda y Valle del Cauca, especialmente. Estos tres departamentos participan con casi el 50% de la matrícula foránea.

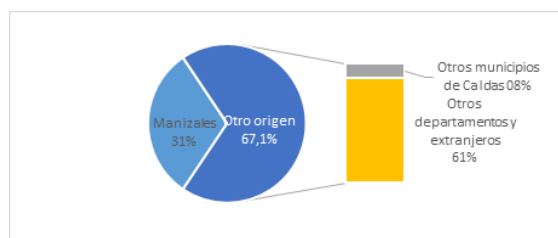
Tabla 6. Procedencia de los estudiantes en Manizales según departamento (2019)

Departamento	Pregrado
Nariño	16,6%
Risaralda	14,8%
Valle del Cauca	14,5%
Tolima	9,0%
Bogotá, D. C.	6,2%
Putumayo	5,6%
Quindío	4,0%
Huila	3,8%
Antioquia	3,5%
Cundinamarca	3,4%
Cauca	2,9%
Caquetá	2,4%
Santander	1,9%
Norte de Santander	1,4%
Córdoba	1,4%
Boyacá	1,1%
Meta	1,1%
Sucre	6,2%
Total	100,0%

FUENTE: CÁLCULOS MCV CON BASE EN INFORMACIÓN DE LAS OFICINAS DE REGISTRO ACADÉMICO Y DE PLANEACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES DE LA CIUDAD.

En el nivel de posgrado, se invierte la participación entre estudiantes locales y foráneos. Según se observa, mientras que una tercera parte corresponde a estudiantes de la ciudad, casi el 70% pertenece a otras regiones del país o son extranjeros. Este resultado puede deberse a que este año las universidades reportaron también la matrícula bajo la metodología virtual, la cual tiende a tener una participación alta de estudiantes foráneos aprovechando las tecnologías de la información y la comunicación.

Gráfica 5. Procedencia de los estudiantes de posgrado en Manizales (2020)



FUENTE: CÁLCULOS MCV CON BASE EN INFORMACIÓN DE LAS OFICINAS DE REGISTRO ACADÉMICO Y DE PLANEACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES DE LA CIUDAD

3. Comportamiento de la matrícula por Institución de Educación Superior y por sector:

Las seis instituciones con domicilio en el departamento (Universidad de Caldas, Universidad Nacional de Colombia -sede Manizales-, Universidad Autónoma de Manizales, Universidad Católica de Manizales, Universidad de Manizales y el Colegio Integrado Nacional Oriente de Caldas), concentraron el 75% de la matrícula total en el año 2021. De esta proporción, la

matrícula de la Universidad de Caldas participa con casi una tercera parte, con 14.055 estudiantes. En la matrícula oficial, esta Institución concentra casi la mitad de los estudiantes. La Universidad Nacional de Colombia, con 6.007 estudiantes, participa con el 21% de la matrícula oficial y con el 17% de la total. La matrícula total del sector oficial de la ciudad alcanzó en 2021 28.567 estudiantes.

Las Instituciones de Educación Superior privadas con oferta en el departamento tienen 17.904 estudiantes, con una gran parte (39%) en la Universidad de Manizales. Otra universidad con una participación importante en la matrícula privada es la Universidad Autónoma de Manizales con 4.729 estudiantes, seguida por la universidad católica de Manizales con 2.671 estudiantes (15%). Entre las Instituciones de Educación Superior con oferta en Manizales, pero con domicilio por fuera de ella, se destacan en SENA con 4.535 estudiantes, la Universidad Católica Luis Amigó con 1.865 y Universidad Nacional Abierta y a Distancia con 1.332 estudiantes.

Tabla 7. Instituciones de Educación Superior que reportan estudiantes atendidos en programas ofertados en el departamento

Institución de Educación Superior	Departamento de domicilio de la IES	Sector IES	Carácter IES	Matrícula 2021
Universidad Nacional de Colombia	Caldas	Oficial	Universidad	6.007
Universidad de Caldas	Caldas	Oficial	Universidad	14.055
Universidad de Quindío	Quindío	Oficial	Universidad	406
Universidad Santo Tomás	Bogotá, D. C.	Privada	Universidad	107
Universidad Pontificia Bolivariana	Antioquia	Privada	Universidad	7
Universidad de Manizales	Caldas	Privada	Universidad	6.931
Universidad Autónoma de Manizales	Caldas	Privada	Universidad	4.729
Universidad Antonio Nariño	Bogotá, D. C.	Privada	Universidad	41
Universidad Católica de Manizales	Caldas	Privada	Universidad	2.671
Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD	Bogotá, D. C.	Oficial	Universidad	1.332
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	Bogotá, D. C.	Oficial	Institución Universitaria/ Escuela Tecnológica	806
Dirección Nacional de Escuelas	Bogotá, D. C.	Oficial	Institución Universitaria/ Escuela Tecnológica	810
Universidad Católica Luis Amigó	Antioquia	Privada	Universidad	1.865
Corporación Universitaria Minuto de Dios (Uniminuto)	Bogotá, D. C.	Privada	Institución Universitaria/ Escuela Tecnológica	686
Corporación Universitaria Remington	Antioquia	Privada	Institución Universitaria/ Escuela Tecnológica	866
Corporación de Educación del Norte del Tolima (Coreducacion)	Tolima	Privada	Institución Tecnológica	1
Colegio Integrado Nacional Oriente de Caldas (IES CINOC)	Caldas	Oficial	Institución Técnica Profesional	615
Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena)	Bogotá, D. C.	Oficial	Institución Tecnológica	4.535
Universidad Autónoma Indígena Intercultural (Uaiin)	Cauca	Oficial	Universidad	1

FUENTE: CÁLCULOS MCV.

En la siguiente tabla se observa que entre 2015 y 2016 la matrícula reportó un crecimiento en las Instituciones de Educación Superior oficiales y privadas, de 1.500 estudiantes en promedio. En las Instituciones privadas este incremento se mantuvo hasta el año 2018 y a partir de este año empezó a caer en ambos sectores hasta el año 2021, en el cual la matrícula se consolidó en 28.567 estudiantes en el sector oficial (un 6% menos que en 2020) y 17.904 estudiantes en el sector privado (7% menos que en 2020).

Tabla 8. Matrícula por sector (2015-2021)

Sector	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Oficial	29.753	31.007	30.277	30.516	30.468	30.420	28.567
Privada	16.838	18.478	19.880	20.754	20.112	19.190	17.904

Sector	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total General	46.591	49.485	50.157	51.270	50.580	49.610	46.471

FUENTE: CÁLCULOS MCV.

4. Acceso a la educación superior según nivel de formación

La composición de la matrícula según el nivel de formación revela que la fortaleza del departamento está en el de nivel de formación universitario con el 69% en el año 2021. El departamento no solo se destaca por su vocación universitaria, sino también por brindar diversas

oportunidades de formación a la población que opta por continuar con educación terciaria.

La distribución muestra que, en el año 2021, en Caldas, de cada 100 estudiantes de educación superior, 69 fueron universitarios, 21 cursaron educación técnica y tecnológica y 10 cursaron un posgrado. Vale la pena mencionar que esta composición tiene una tendencia estructural con muy poca variación entre años.

Tabla 9. Matrícula por nivel de formación (2015-2021)

Nivel de formación	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Técnica Profesional	2.298	2.954	2.185	3.294	3.694	3.011	2.961
Tecnológica	10.999	11.063	10.729	10.341	9.069	9.038	6.866
Universitaria	28.430	30.309	31.550	31.772	31.779	32.098	31.937
Especialización	1.575	1.532	1.758	2.265	2.684	2.233	1.841
Maestría	2.915	3.250	3.497	3.121	2.867	2.731	2.357
Doctorado	374	377	438	477	487	499	509
Total General	46.591	49.485	50.157	51.270	50.580	49.610	46.471

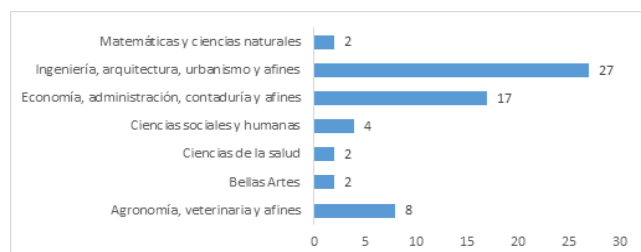
FUENTE: MEN (SNIES).

A continuación, se describe la oferta educativa de las principales instituciones en el departamento de Caldas, su participación en los procesos de formación, el número de programas ofertados y la distribución por áreas de conocimiento:

4.1. Técnica profesional:

Formación técnica profesional en Caldas se cuenta con 62 programas de formación técnica superior, los cuales en su mayoría al igual que las tecnologías, se distribuyen en los núcleos de ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines, economía, administración, contaduría y afines y agronomía, veterinaria y afines, respectivamente. Las instituciones que ofrecen dichos programas en Caldas corresponden a: Universidad de Manizales, Universidad de Caldas, Universidad Católica de Manizales, Institución Universitaria Marco Fidel Suárez, Dirección Nacional de Escuelas y Colegio Integrado Nacional de Oriente de Caldas (CINOC).

Gráfica 6. Número de programas de formación técnica profesional ofertados por institución



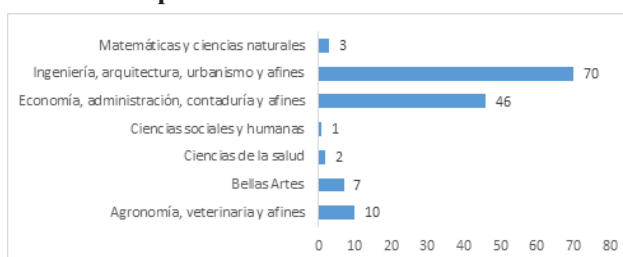
FUENTE: INFORME DE RESULTADOS DE LA FASE I DE LA MISIÓN DE SABIOS POR CALDAS- 2020-2021

4.2. Tecnologías:

Para el caso de las tecnologías ofertadas en el departamento de Caldas, se cuenta con un total de 139 programas. La mayoría se encuentra dentro del núcleo de

conocimiento de la ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines. En segundo lugar, los programas se encuentran dentro de la economía, administración, contaduría y afines y en tercer lugar aquellos que tienen que ver con la agronomía, veterinaria y afines.

Gráfica 7. Número de programas de tecnología por núcleo de conocimiento

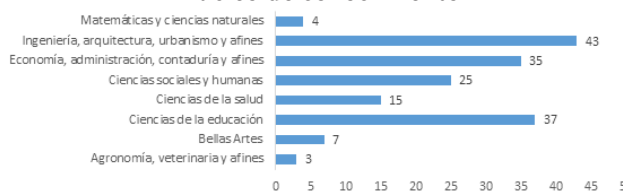


FUENTE: INFORME DE RESULTADOS DE LA FASE I DE LA MISIÓN DE SABIOS POR CALDAS- 2020-2021

4.3. Pregrado:

El departamento de Caldas cuenta con una oferta de 169 programas de pregrado, distribuidos en su mayoría en 3 grandes núcleos del conocimiento. En primer lugar, para el núcleo de ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines (43). Seguido de las ciencias de la educación (37) y en tercer lugar para el núcleo de economía, administración, contaduría y afines (35).

Gráfica 8. Número de programas de pregrado por núcleo de conocimiento

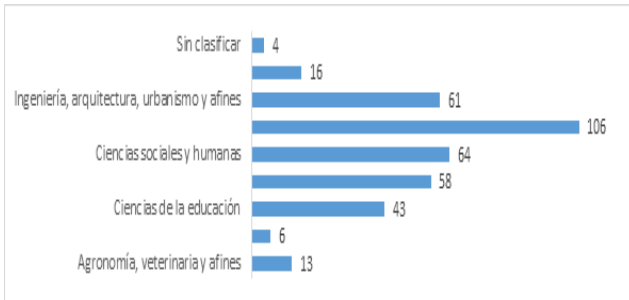


FUENTE: INFORME DE RESULTADOS DE LA FASE I DE LA MISIÓN DE SABIOS POR CALDAS- 2020-2021

4.4. Posgrados:

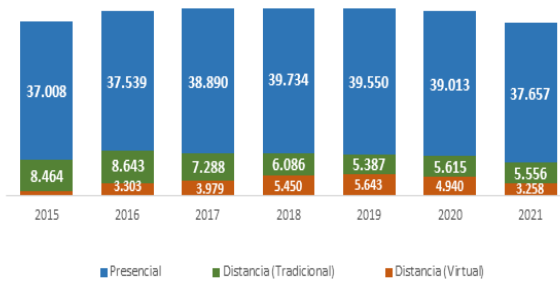
Para los posgrados ofertados en Caldas, tenemos que la mayoría de ellos se ubican en el núcleo de economía, administración, contaduría y afines. En segundo lugar, se ubican los posgrados para el núcleo de las ciencias sociales y humanas y en tercer lugar aquellos del núcleo de ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines.

Gráfica 9. Número de programas de posgrado por núcleo del conocimiento



FUENTE: INFORME DE RESULTADOS DE LA FASE I DE LA MISIÓN DE SABIOS POR CALDAS- 2020-2021

De acuerdo con la metodología, continúa predominando la metodología presencial con el 81% de los estudiantes, la metodología virtual ocupa el segundo puesto con el 7% y los estudiantes bajo la metodología a distancia tradicional representan el 12% (ver la siguiente gráfica).



FUENTE: MEN (SNIES)

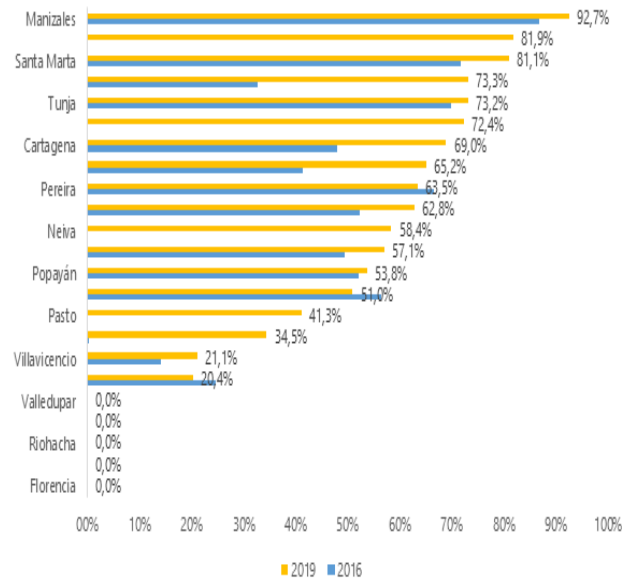
4.4.1. Estudiantes universitarios matriculados en IES con acreditación de alta calidad:

De acuerdo con Manizales Cómo Vamos (2021), con la acreditación de las cinco universidades con domicilio en la ciudad, Manizales se convierte en la ciudad con la mayor proporción de estudiantes matriculados en IES de acreditación de alta calidad, llegando casi al 100%. En efecto, como muestra la siguiente gráfica, el 92,7% de los estudiantes universitarios se encuentran matriculados en instituciones que cuentan con este reconocimiento y la proporción restante, son estudiantes que en 2019 se encontraban estudiando en IES que cuentan con una oferta educativa en la ciudad, pero su domicilio principal está ubicado en una ciudad distinta a Manizales.

Nueve ciudades presentaron un avance importante en este indicador, destacándose especialmente Montería-Manizales que ocupó el segundo lugar con el 81,9%. Manizales presentó un crecimiento de 5,8 puntos porcentuales, siendo plausible esperar un estancamiento en este indicador, el cual se movería de aquí adelante por cambios en la matrícula o por la acreditación de alguna IES con oferta en la ciudad, pero con domicilio por fuera de ella.

Pereira, Cali y Cúcuta presentaron un retroceso en el indicador de -3,1 y -5,5 y -4,2 puntos porcentuales. En el resto de las ciudades, el indicador permaneció relativamente estable con leves variaciones entre los años analizados.

Gráfica 10. Proporción de estudiantes del nivel universitario presencial matriculados en IES con acreditación institucional por ciudad (2016 y el 2019)



FUENTE: CÁLCULOS MCV CON BASE EN MEN-SNIES.

5. Matrícula por área de conocimiento:

En el año 2021, la tercera parte de los estudiantes matriculados en una institución de educación superior de Caldas se inclinó por la economía, administración, contaduría y afines. Otra área por la que se inclinan es la ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines con el 26%. Las ciencias sociales y humanas han ganado participación con el 18%. En cuarto lugar se ubican las ciencias de la salud, con una proporción similar las ciencias de la salud. Las áreas de matemáticas y ciencias naturales, así como las bellas artes y la agronomía y veterinaria, son áreas del conocimiento poco consolidadas entre los estudiantes del departamento.

Gráfica 11. Matrícula por área de conocimiento (2021)



FUENTE: MEN (SNIES)

6. Población con título de educación superior:

El departamento anualmente logra graduar un promedio de 10.500 estudiantes en todos los niveles de formación, reflejo de la vocación universitaria de la capital. El 75.5% de los graduados lo hicieron en pregrado y el 24.5% corresponde a graduados de posgrado. Si se compara frente al año 2015, en el que el número de graduados alcanzó 8.576, la diferencia de 2.252 graduados adicionales (+26%), representa un incremento en el nivel educativo de la población en general, puesto que si bien, muchos emigran o retornan a su lugar de origen, otros prefieren vincularse al mercado laboral de la ciudad.

Tabla 10. Graduados por nivel de formación (2015-2021)

Nivel de formación	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Técnica Profesional	211	664	1.144	1.398	1.412	1.573	1.113
Tecnológica	2.631	2.478	2.478	2.667	2.540	1.579	2.492
Universitaria	3.432	4.302	4.322	4.697	4.482	4.472	4.840
Especialización	1.391	1.455	1.410	1.902	1.848	1.737	1.546
Maestría	887	897	1.120	1.403	1.064	922	765
Doctorado	24	49	42	64	60	75	72
Total general	8.576	9.845	10.516	12.131	11.406	10.358	10.828

FUENTE: MEN - OBSERVATORIO LABORAL DE LA EDUCACIÓN (OLE)

6.1. Mercado laboral de la población con título de educación superior en Caldas:

El departamento ha dado pasos importantes en aumentar el nivel de formación de su sociedad, logrando que la población económicamente activa aumente la proporción de personas con niveles de educación superior o universitaria en la última década. Para el año 2008, el 56% de dicha población alcanzaba niveles de educación hasta básica secundaria, a 2019, el porcentaje de la población en estos niveles educativos disminuyó al 42%, lo cual pone de manifiesto un proceso de transición y cualificación de la fuerza laboral del departamento, esto es más relevante si se reconoce que el proceso de transición en los niveles de formación de la población económicamente activa ha sido superior en el territorio caldense contrastado con los datos a nivel nacional.

La tasa de ocupación de la población con título de educación superior del departamento puede catalogarse como alta, a partir del nivel de formación tecnológica, no obstante, se observa cómo anualmente ha venido disminuyendo.

Tabla 11. Vinculación al mercado laboral de recién graduados (2015-2021)

Nivel de formación	Vinculación 2015 (Graduados 2014)	Vinculación 2016 (Graduados 2015)	Vinculación 2017 (Graduados 2016)	Vinculación 2018 (Graduados 2017)	Vinculación 2019 (Graduados 2018)	Vinculación 2020 (Graduados 2019)
Técnica Profesional	39,7%	31,7%	28,1%	28,2%	19,5%	16,8%
Tecnológica	75,3%	72,3%	71,5%	68,9%	67,5%	56,7%
Universitaria	84,3%	83,5%	81,0%	80,5%	77,0%	72,0%
Especialización	95,6%	94,6%	93,3%	93,0%	91,4%	87,6%
Maestría	97,8%	97,4%	96,9%	97,0%	95,8%	93,7%
Doctorado	93,3%	100,0%	98,0%	82,9%	98,4%	96,7%

Fuente: MEN – OLE.

Aunque la ocupación de la población joven con título de educación superior es alta, el ingreso base de cotización revela que, en promedio, los estudiantes graduados de un programa técnico profesional, y tecnológico, son remunerados con una diferencia apenas por encima de un salario mínimo. Frente a los universitarios, la diferencia del ingreso base de cotización es apenas de medio salario mínimo.

Los graduados con mayor nivel de cualificación tienen un ingreso base de cotización más alto, no obstante, se observa que en 2020 este ingreso disminuyó.

Tabla 12. Ingresos base de cotización estimado de los recién graduados según máximo nivel de formación (2018-2020)

Nivel de formación	Vinculación 2018 (Graduados 2017)	Vinculación 2019 (Graduados 2018)	Vinculación 2020 (Graduados 2019)
Técnica Profesional	Entre 1 y 1,5 SMMLV	Entre 1 y 1,5 SMMLV	Entre 1 y 1,5 SMMLV
Tecnológica	Entre 1 y 1,5 SMMLV	Entre 1 y 1,5 SMMLV	Entre 1 y 1,5 SMMLV
Universitaria	Entre 1,5 y 2 SMMLV	Entre 1,5 y 2 SMMLV	Entre 1,5 y 2 SMMLV
Especialización	Entre 3 y 3,5 SMMLV	Entre 2,5 y 3 SMMLV	Entre 2,5 y 3 SMMLV
Maestría	Entre 4 y 4,5 SMMLV	Entre 4 y 4,5 SMMLV	Entre 3,5 y 4 SMMLV
Doctorado	Entre 8 y 9 SMMLV	Entre 7 y 8 SMMLV	Entre 6 y 7 SMMLV

Fuente: MEN - OLE

7. Tasa de deserción universitaria anual:

La tasa de deserción del departamento se ha mantenido en niveles cercanos al 5%, excepto en el año 2017, año en el cual casi se duplicó. Frente al consolidado nacional, esta tasa es mucho menor en el departamento.

Tabla 7. Tasa de deserción universitaria anual (2015-2019)

Tasa de deserción	2015	2016	2017	2018	2019
Departamento	4,9%	4,7%	9,3%	5,0%	4,7%
Nacional	9,0%	8,2%	9,1%	8,8%	8,3%

FUENTE: MEN - SPADIES 3.0.

Resultados del diagnóstico en torno al sistema de ciencia, tecnología, innovación y educación en caldas: barreras y oportunidades.

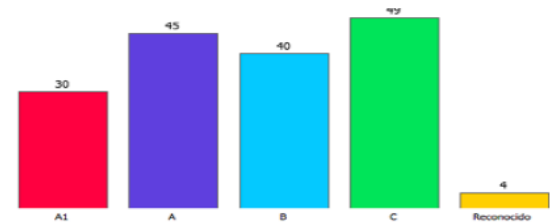
8. Generación de conocimiento:

De acuerdo con el informe de resultados de la Fase I de la Misión de Sabios por Caldas- 2020-2021, la inversión en ciencia, tecnología e innovación en Caldas aún es baja. Actualmente Minciencias reporta que en el departamento en los últimos cinco años se ha tenido una disminución en la inversión. Además, se evidencia que, del total de inversión nacional, Caldas tiene un 0.5%.

Medidos a través de la inversión en A.C.T.I, los esfuerzos de innovación del departamento de Caldas son débiles y decrecientes. En 2019, Caldas invirtió 82 mil millones de pesos en A.C.T.I señalando una tendencia decreciente desde un máximo de 105 mil millones de pesos en 2016 (precios constantes). Como proporción del PIB, esto representa una caída desde 0,823% en 2016 hasta 0,596% en el 2019. La inversión en I+D también cayó desde 0,50% en el 2012 hasta 0,23% en el 2019. En ambos casos, los esfuerzos del departamento se encuentran por debajo del promedio nacional, que en 2019 fue 0,73% para ACTI y 0,28% para I+D (OCyT, 2019). No obstante, Caldas fortalece su capital estructural con la provisión de infraestructura de alta calidad y servicios especializados, además de un ambiente que fomenta la innovación. De acuerdo con el IDIC (2019).

8.1. Grupos de investigación:

Respecto a los grupos de investigación, actualmente Colombia registra 5.772 grupos clasificados en el Sistema de Ciencias Tecnología e Innovación. De ellos el 12% (717 grupos) son categoría A1, mientras que el 18% (1.023 grupos) son categoría A; el 22% (1.285 grupos) están en B; el 40% de los grupos (2.328) se encuentran en categoría C, y el 7% de ellos (419) son reconocidos. En esta clasificación el departamento de Caldas cuenta con 168 grupos de investigación que representan el 2.9% de los grupos de investigación registrados en el país (Minciencias, 2020).



Gráfica 3 Clasificación de grupos de investigación Caldas-2019

FUENTE: ALIANZA SUMA.

De acuerdo con datos de la Alianza Suma, la distribución departamental de los grupos de investigación por IES es la siguiente:

Tabla 14. Distribución departamental de los grupos de investigación

	A1	A	B	C	Reconocido	Total
Universidad Autónoma de Manizales		6	8	1	0	15
Universidad de Manizales	4	8	1	1	2	16
Universidad Católica de Manizales	1	2	3	5		11
Universidad de Caldas	13	16	17	23	0	69
Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales	13	12	8	14	12	59
Total	32	47	40	47	14	160

FUENTE: ALIANZA SUMA

En Caldas, de los 630 investigadores reconocidos por Minciencias, 339 tienen doctorado, 205 maestría, 5 especialización médica, 9 especialización, y 12 pregrado. Pero, un análisis más detallado de esta información muestra que de acuerdo al 2% de la proporción poblacional que representa Caldas en Colombia, la formación del personal calificado para la investigación en el departamento está por encima de lo esperado.

En el nivel de pregrado se espera que tuviéramos 7 investigadores reconocidos por Minciencias, y tenemos 12, lo que representa un 41% más; a nivel de especialización la meta esperada es 8 investigadores, pero, contamos con 9, es decir, un 11% más. En cuanto a la especialización médica se observa que debíamos tener al menos 7 investigadores, pero tenemos sólo 5, un 40% menos; en la formación de investigadores con nivel de maestría la meta esperada es 123, pero llegamos a 205, un 40% más, y finalmente, en formación doctoral se requería tener 187 investigadores, sin embargo, contamos con 399, un 53.1% más.

Tabla 15. Distribución de investigadores clasificados según formación Caldas-2019

Clasificación	Nacional	Caldas	Aporte de Caldas	Meta esperada	% de la diferencia
Pregrado	346	12	3.5%	7	+41.7%
Especialización	411	9	2.2%	8	+11.1%
Especialización Médica	371	5	1.3%	7	-40%
Maestría	6111	205	3.4%	123	+40%
Doctorado	9283	399	4.3%	187	+53.1%
Total	16526	630	3,8%	332	47.3%

FUENTE: ALIANZA SUMA.

En cuanto al sexo de los investigadores, los análisis de los datos de Minciencias muestran que en departamento se mantiene la tendencia de menor participación de las mujeres como investigadoras.

8.2. Patentes:

En el año 2020, el departamento cuenta con 30 patentes concedidas, 20 en concesión y 1 con diseño industrial. Como se muestra en la tabla, todas las patentes están asociadas a la investigación realizada en IES

Tabla 16. Número de patentes por IES

UNIVERSIDADES	CONCEDIDAS	EN CONCESIÓN	DISEÑO INDUSTRIAL	TOTAL
Universidad Autónoma de Manizales	7	1		8
Universidad de Manizales	1	4		5
Universidad Católica de Manizales	2	3		5
Universidad de Caldas	15	4		19
Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales	5	8	1	14
TOTAL	30	20	1	51

FUENTE: ALIANZA SUMA.

9. Las estrategias de Manizales Campus Universitario y Alianza Suma:

Campus Manizales se constituye como un proyecto que suma diferentes iniciativas de transformación urbana y de movilidad de la ciudad mediante las cuales se desea “cambiarle la cara a la ciudad” para generar “dinámicas de participación ciudadana y democrática” en el espacio público, como estrategia para materializar el proyecto de construir en Manizales una ciudad universitaria. A partir de este objetivo, se reconocieron las siguientes necesidades: (i) mejorar la conectividad de la población universitaria con los centros de estudio, (ii) transformar la movilidad de la ciudad según cánones de sostenibilidad medioambiental, y (iii) transformar el espacio público para mejorar su apropiación por parte de la ciudadanía.

Vale la pena resaltar que, en el Pacto por la Reactivación y el Crecimiento, la Alcaldía de Manizales propone otros productos adicionales del proyecto Campus Manizales, como, por ejemplo, (i) la intervención integral del sector fundadores, (ii) otros modos alternativos de transporte, o (iii) el fortalecimiento de la red de ecoparques.

Eafit (2022) encontró que los residentes de las áreas intervenidas por el proyecto Campus Manizales tienen un nivel de educación mayor y una mayor probabilidad de estar empleados que los residentes del resto de la ciudad, lo cual se traduce en mayores ingresos promedio (medidos por el estrato socioeconómico de la vivienda). Adicionalmente, es más probable que vivan en apartamentos, que cuenten con acceso a internet y que vivan en hogares de una o dos personas. Por último, en estas áreas hay una mayor proporción de personas con más de 60 años, personas de minorías étnicas y personas nacidas fuera de Manizales, así como una menor proporción de niños.

En cuanto a la dinámica empresarial, los resultados muestran que, dentro de Campus Manizales, las zonas que más presentan establecimientos comerciales son aquellas áreas de influencia de las intervenciones de la Av. Santander y del Bulevar de la calle 19. Esto no debería sorprender dado que estas dos áreas son relativamente extensas (lo que lleva a altos niveles) y céntricas (lo que lleva a alta densidad). Sin embargo, resalta la zona de influencia de las calles 45 y 48, las cuales concentran un 6.4% de los establecimientos comerciales en un 1.1% del área de la ciudad.

En las zonas de influencia de la Av. Santander y de la calle 19, las finanzas y actividades de seguros son los sectores más importantes, concentrando alrededor del 80% de los activos, seguidos por el comercio (con un 15% en la calle 19, y un 6.1% en la Av. Santander), y de tercer lugar los servicios de transporte y almacenamiento en la calle 19 (1.9%) y los servicios de salud alrededor de la Av. Santander (5.6%). Para las zonas de influencia de las calles 45 y 48, el principal sector es el manufacturero con un 75.3% de los activos, seguido por el comercio con un 13.4% y por alojamiento y servicios de comida con un 2.9%. Por último, para el área de influencia de La Gotera, el 71.5% de los activos están concentrados en las actividades profesionales, científicas y de apoyo, el 13.5% en comercio y el 11.7% en servicios de información y comunicaciones. Vale la pena recordar el pequeño número de establecimientos alrededor del Parque La Gotera. Estos resultados contrastan un poco con la estructura sectorial del resto de la ciudad en donde el sector de la construcción concentra el mayor valor de activos con un 36.4%, seguidos por las finanzas y seguros con un 18% y por la industria manufacturera con un 15.5%.

Por su parte, el Sistema Universitario de Manizales (Suma) es una alianza entre las 6 principales universidades

de la ciudad que trabajan permanentemente en la generación de esfuerzos conjuntos de cooperación hacia la ejecución de proyectos de investigación, formación y extensión.

La alianza SUMA es altamente beneficiosa para la comunidad, pues la integración de recursos humanos, técnicos y físicos con que cuenta cada universidad, genera mayor calidad, cobertura y eficiencia para el cumplimiento de sus objetivos. El Sistema Universitario de Manizales está constituido por: Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales; Universidad de Caldas; Universidad Católica Luis Amigó; Universidad Católica de Manizales; Universidad Autónoma de Manizales y Universidad de Manizales.

Otras iniciativas importantes de destacar en la ciudad es el Programa Universidad en Tu Colegio, a cargo de la Fundación Luker, el cual facilita el acceso a programas de formación técnica y tecnológica a jóvenes de colegios oficiales con universidades e instituciones para el trabajo y el desarrollo humano de la región. Los programas son pertinentes a las necesidades del sector empresarial y se desarrollan mientras los estudiantes cursan grado 10° y 11° en contra jornada en los colegios, pues los profesores universitarios se desplazan a éstos.

Para la zona rural, se tiene el Programa Universidad en el Campo que se desarrolla a través de una alianza público-privada con el objetivo de facilitar el acceso a programas de formación técnica y tecnológica a jóvenes de las zonas rurales del departamento, desarrollados mientras los estudiantes cursan grado 10° y 11°, sin la necesidad de salir de su entorno, pues los profesores universitarios se desplazan hacia las instituciones educativas.

10. El jalonamiento que la educación superior da al departamento y a la ciudad en los índices de competitividad e innovación:

En el Índice de Competitividad Departamental, Caldas se destaca en el puesto número 7, jalonado entre otros pilares, por el pilar de innovación, en el que ocupa la tercera posición luego de Bogotá, D. C. y Antioquia. El departamento además ocupa el segundo lugar de la medición en los indicadores de investigación de alta calidad, revistas indexadas en Publlindex, investigadores per cápita y modelos de utilidad

El subpilar investigación de alta calidad incluye indicadores de número de grupos de investigación reconocidos, publicaciones en revistas de alta calidad, así como los recursos humanos y presupuestales para la investigación. Tan solo el 39% de los departamentos (13 de 33) se encuentran por encima del promedio nacional. La brecha en el subpilar de investigación de alta calidad es sobresaliente, muestra de ello es que Bogotá registra un puntaje de 8,95, en el segundo lugar Caldas obtiene 6,42 y el 61 % de los departamentos están por debajo de 2,78.

De igual manera, Manizales su capital, en el índice de Competitividad de Ciudades, se ubica en el puesto número 6. Se destaca en el pilar de educación superior y formación para el trabajo con una calificación de 7,72 sobre 10. Manizales AM avanza en tres posiciones y ocupa la primera posición del pilar. Esta área metropolitana lidera el subpilar de calidad de la educación superior gracias al buen desempeño en el indicador de cobertura de instituciones de educación superior con acreditación de alta calidad, en el que ocupa el segundo puesto a nivel nacional, con una puntuación de 9,48 sobre 10. Así mismo, se destaca en el indicador calidad de los docentes de educación superior, ocupando la tercera posición entre las 32 ciudades evaluadas.

Los tres primeros lugares del pilar de innovación le corresponden a Medellín AM, Bogotá D. C. y Manizales AM, que obtienen calificaciones de 7,30, 6,87 y 6,31, respectivamente. Manizales AM es tercero en este pilar gracias a su buen desempeño en el indicador de modelos de utilidad, en el que registra un puntaje de 10 sobre 10. Además, esta área metropolitana sobresale en investigadores per cápita e investigación de alta calidad, en los que obtiene puntajes arriba de 8,70 sobre 10.

En el Índice Departamental de Innovación, Caldas ocupa el puesto 7, jalonado entre otros por el subpilar de investigación y desarrollo. Caldas es el segundo departamento de Colombia con mayor número de investigadores por millón de habitantes, con un puntaje de 99,6.

11. Circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés – artículo 291 de la Ley 5ª de 1992:

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286 ley 5ª de 1992. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

a) **Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) **Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.

c) **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) **Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.** (Negrilla propia).

b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.*

c) *Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

d) *Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

e) *Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*

f) *Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

En el mismo sentido, ha manifestado ya la Honorable Corte Constitucional, que el inevitable interés político que subyace a una reforma constitucional, al concurrir con los intereses generales, no configura un conflicto de interés:

En Sentencia **C-294 de 2021** estableció lo siguiente:

“La regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún Congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses. No se deben confundir, de un lado, los intereses políticos - inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución- los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, sí están excluidos por la figura del conflicto de intereses -tales como los intereses económicos particulares del Congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político-. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los Congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétreas, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el gobierno y la oposición y las entidades territoriales”.

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que, para la discusión y aprobación de este proyecto de acto legislativo, no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Congresistas, pues es una

iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

12. Conclusión:

La educación superior ha sido un rasgo distintivo de la ciudad de Manizales desde hace más de 40 años. Esta distinción fue reconocida por la Unesco al nombrarla una Ciudad del aprendizaje en el año 2019. Manizales es una ciudad que, además de tener diferentes universidades con acreditación de alta calidad, tiene un Sistema Universitario (Suma) que facilita la cooperación entre las instituciones de educación superior y los procesos formativos, investigativos, administrativos y de proyección que en ellas se realizan.

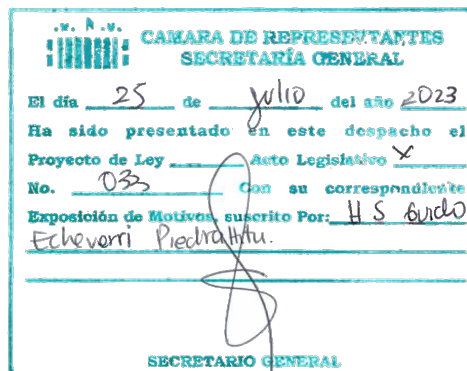
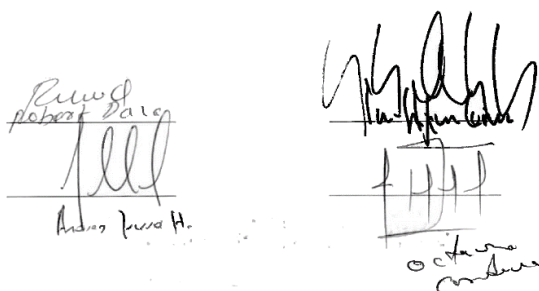
Manizales como ciudad universitaria ha tenido una trayectoria que inició gracias al Concejo municipal de la ciudad, cuando adoptó este nombre por medio del Acuerdo 052 de 1989; más atrás con el surgimiento de las universidades públicas en la ciudad y, posteriormente con las privadas, el sector educativo superior fue cobrando cada vez más fuerza como sello característico en la ciudad. Hoy, por su parte, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) vigente visualiza que Manizales será la “capital universitaria del conocimiento, el emprendimiento y la innovación” en el 2032: una década por delante para lograr este esfuerzo colectivo”.

La vocación universitaria de la ciudad la confirman además las cifras. Anualmente tiene alrededor de 46 mil estudiantes, aproximadamente la mitad de ellos proveniente de otras partes del país e incluso del extranjero. Las cinco universidades con domicilio en la ciudad cuentan con acreditación de alta calidad, tiene el más alto índice de docentes con doctorado por millón de habitantes y se destaca en los diferentes índices de competitividad e innovación gracias a los resultados en pilares de educación superior e investigación de alta calidad.

Gracias a esta vocación, gran parte de la economía de la ciudad está relacionada con el sector universitario, el sector inmobiliario, de transporte, cultural, gastronómico, entre otros. Los diferentes informes de Manizales Cómo Vamos dan cuenta de la dinámica que representa este sector en la ciudad, con alrededor de \$200 mil millones generados por los estudiantes universitarios locales y

foráneos, monto asociado a una canasta educativa diversa de los estudiantes, como el arrendamiento de vivienda, alimentación, transporte, ocio y recreación, entre otros.

Firman los honorables Congresistas,



PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 397 DE 2023 CÁMARA,

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 400 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para el fomento y salvamento del turismo en Colombia.

Bogotá D.C., julio de 2023

Honorable Representante

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes.

Honorable Representante

ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN

Vicepresidenta Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes.

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

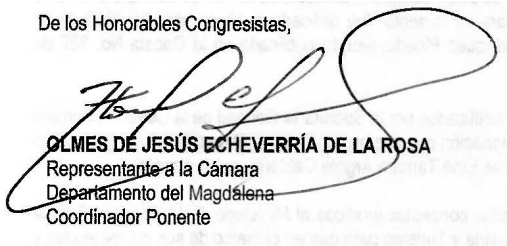
Secretaria Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes.

Asunto: Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate al Proyecto de ley número 397 de 2023 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 400 de 2023 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para el fomento y salvamento del turismo en Colombia.

Respetuoso saludo,

En cumplimiento de los deberes legales que implica la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión, de conformidad con los artículos 150,151, 152,153,154 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito poner a consideración de los honorables Representantes de la Cámara de Representantes, el informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 397 de 2023 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 400 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se establecen medidas para el fomento y salvamento del turismo en Colombia.*

De los Honorables Congresistas,



OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena
Coordinador Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 397 DE 2023 CÁMARA,

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 400 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para el fomento y salvamento del turismo en Colombia.

El informe de ponencia se estructura de la siguiente manera:

- I. Antecedentes del proyecto de ley.
- II. Objeto del proyecto de ley.
- III. Contenido de los proyectos de ley radicados.
- IV. Marco Constitucional, legal y jurisprudencial del proyecto de ley.
- V. Consideraciones del coordinador ponente.
- VI. Impacto fiscal.
- VII. Conflicto de intereses.
- VIII. Pliego de modificaciones.
- IX. Proposición.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 397 de 2023 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de salvamento para el turismo del país, fue radicado el 12 de abril de 2023 por los honorables Senadores *Esteban Quintero Cardona, Enrique Cabrales Baquero, Paloma Susana Valencia Laserna, Miguel Uribe Turbay, Paola Andrea Holguín Moreno, Andrés Felipe Guerra Hoyos y los honorables Representantes Holmes de Jesús Echeverría de la Rosa, Oscar Leonardo Villamizar Meneses, Hugo Danilo Lozano Pimiento, Juan Fernando Espinal Ramírez, Juan Felipe Corzo Álvarez, Yenica Sugein Acosta Infante, Christian Munir Garcés Aljure, Eduard Alexis Triana Rincón y Yulieth Andrea Sánchez Carreño,* siendo publicado en la *Gaceta del Congreso* número 378 de 2023.

Por su parte, **el Proyecto de ley número 400 de 2023 Cámara, por medio de la cual se estimula el turismo en Colombia y se brindan incentivos para su fomento,** fue radicado el 19 de abril de 2023 por el honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo, siendo publicado en la *Gaceta del Congreso* número 387 de 2023.

El 11 de mayo del año en curso, fuimos notificados por la Secretaría General de la Comisión Tercera Constitucional Permanente sobre la designación que nos hiciera la Mesa Directiva, en mi caso, como coordinador ponente y a la Representante Etna Tamara Argote Calderón como ponente.

Una vez notificados, se procedió a solicitar conceptos jurídicos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para que en el marco de sus competencias y funciones den a conocer los impactos que desde sus carteras consideren que puedan tener estos proyectos de ley.

El 29 de mayo de 2023, recibimos concepto del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo donde exponen que *“Estas consideraciones y el articulado propuesto para el proyecto de ley, ratifican el hecho que el turismo es, además de una fuente de ingresos para el tesoro público, un generador de desarrollo económico y empleo para las economías locales, hecho que justifica la adopción de políticas que incentiven la llegada masiva de turistas a las diversas regiones”* y plantean la necesidad de *“... sumar todos los esfuerzos posibles para incentivar el crecimiento de la demanda turística”*.

El 30 de mayo de 2023, en mi calidad de coordinador ponente, presenté ponencia positiva para primer debate ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

El 13 de junio de 2023, la Representante Etna Támara Argote Calderón en su calidad de ponente, presentó ponencia positiva condicionada para primer debate ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

El 20 de junio de 2023, fue aprobado en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional Permanente mi ponencia positiva.

A la fecha, no se ha recibido concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a esta iniciativa legislativa congresional.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley busca fomentar el turismo y comercio que se deriva del mismo a través de incentivos tributarios dirigidos a sectores conexos y transversales para el sostenimiento de esta industria como lo son el transporte aéreo, la hotelería, la cultura y gastronomía con el propósito de seguir incentivando el turismo en el país y lograr potencializarlo como fuente con capacidad de jalonar la economía del país.

III. CONTENIDO DE LOS PROYECTOS DE LEY RADICADOS

El Proyecto de ley número 397 de 2023 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de salvamento para el turismo del país, consta de 5 artículos que versan sobre lo siguiente:

Artículo 1º. Presenta el objeto del proyecto de ley que busca, al tenor de sus autores: *“establecer medidas de salvamento para el turismo doméstico y el sostenimiento del transporte aeronáutico en el país en beneficio de todos los colombianos”*.

Artículo 2º. Pretende modificar el artículo 468-1 del Estatuto Tributario para adicionar un numeral que incluya *“La gasolina de aviación Jet A / Jet A1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales”* dentro de los bienes gravados con la tarifa del 5%.

Artículo 3º. Pretende modificar el artículo 468-3 del Estatuto Tributario para adicionar un numeral que incluya *“Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de*

los mismos” dentro de los servicios gravados con la tarifa del 5%.

Artículo 4°. Pretende modificar el artículo 476 del Estatuto Tributario para adicionar un nuevo numeral que incluya “*Los servicios de alojamiento, hospedaje y sus complementarios o conexos, los de servicios de turismo y conexos que se desarrollen dentro de los departamentos de Amazonas, Orinoco, Guainía, Vaupés, Guaviare, Vichada, Putumayo, Caquetá, Arauca, Chocó y San Andrés, Providencia y Santa Catalina*” dentro de los servicios excluidos del impuesto sobre las ventas IVA y un párrafo transitorio para que los efectos tributarios del artículo en mención se apliquen para “*los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos cuyo destino y/u origen sea el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina desde la vigencia de la presente ley hasta el 31 de diciembre de 2026*”.

Artículo 5°. Que refiere a la vigencia.

Por su parte, el **Proyecto de ley número 400 de 2023 Cámara**, por medio de la cual se estimula el turismo en Colombia y se brindan incentivos para su fomento, consta de 7 artículos que versan sobre lo siguiente:

Artículo 1°. Presenta el objeto del proyecto de ley que busca, al tenor de su autor: “*estimular en turismo como eje central del desarrollo territorial y social del país y busca establecer incentivos para su fomento*”.

Artículo 2°. Pretende modificar el artículo 211 del Estatuto Tributario para adicionar un párrafo que exente de manera transitoria hasta el 31 de diciembre de 2026, a los prestadores de servicios turísticos con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo, del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico del que trata el párrafo 2° del mismo artículo siempre y cuando, el prestador de servicios turísticos desarrolle su actividad en establecimiento de comercio abierto al público debidamente acreditado mediante inscripción en el Registro Mercantil.

Artículo 3°. Pretende otorgar exención transitoria del impuesto sobre las ventas (IVA) para servicios de hotelería y turismo, desde la entrada en vigencia de la ley y hasta 31 de diciembre de 2026, “*... la prestación de los servicios de hotelería y de turismo a residentes en Colombia, incluyendo turismo de reuniones, congresos, convenciones y exhibiciones, y entretenimiento, por quienes cuenten con inscripción activa en el Registro Nacional de Turismo y presten sus servicios en el ejercicio de las funciones o actividades que según la ley corresponden a los prestadores de servicios turísticos*”.

Artículo 4°. Pretende modificar el artículo 468-3 del Estatuto Tributario para adicionar un numeral que incluya “*el transporte aéreo de pasajeros*” dentro de los servicios gravados con la tarifa del 5%.

Artículo 5°. Pretende modificar las tarifas del impuesto nacional al consumo de que tratan los artículos 512-9 y 512-12 del Estatuto Tributario para reducir al cero por ciento (0%) dicho gravamen hasta el 31 de diciembre de 2026.

Artículo 6°. Pretende modificar el artículo 468-1 del Estatuto Tributario para adicionar un numeral que incluya “*La gasolina de aviación Jet A1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales*” dentro de los bienes gravados con la tarifa del 5%.

Artículo 7°. Que refiere a la vigencia y derogatoria de todas las disposiciones que le sean contrarias.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DEL PROYECTO DE LEY

En primer lugar, es menester resaltar que la Constitución Política en su artículo 150, otorga al Congreso la competencia legislativa y así mismo, especifica las funciones que ejerce por medio de ellas. De igual modo, está fundamentado en las facultades constitucionales del Congreso de Colombia, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y facultan al Congreso para presentar este tipo de iniciativas:

“**Artículo 114.** *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes*”.

“**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, sólo 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.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”. (Subrayado y negrita por fuera de texto).

La jurisprudencia constitucional ha dispuesto que la iniciativa legislativa no es otra cosa que “*la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que éste proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como éste, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República.*” (Sentencia C-1707 de 2000, M. P. Cristina Pardo Schlesinger).

Respecto al marco legal que atañe la competencia del Congreso, la Ley 5ª de 1992 contempla las siguientes disposiciones:

“**Artículo 6°.** *Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:*

(...)

2. *Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación*”.

“**Artículo 139.** *Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias*”.

“**Artículo 140.** *Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:*

1. *Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas*”.

Entre tanto, la Ley 3ª de 1992 - “*Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones*”, entrega competencias a la Comisión Tercera Constitucional Permanente para conocer del presente proyecto de ley de conformidad con las disposiciones del siguiente artículo:

Artículo 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...)

Comisión Tercera.

Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: 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.

(...)

Respecto a las iniciativas que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, el artículo 154 de la Constitución Política en su inciso 2º reza lo siguiente:

“No obstante, sólo 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”. (Negrita y subrayado por fuera del texto).

A la luz del precitado artículo, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha admitido que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley.

Ha dicho la Corte que de conformidad con el espíritu del artículo 154 Superior, el cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, que es posible que se presente un aval gubernamental posterior al acto de presentación del proyecto. Ello constituye además un desarrollo del mandato previsto en el parágrafo del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 - Reglamento del Congreso, que establece que “el Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”.

Al hacer una revisión de la jurisprudencia constitucional sobre la coadyuvancia o aval del Gobierno para este tipo de iniciativas que por regla general son de iniciativa privativa del Ejecutivo, se concluye que, tal limitación deja de serlo cuando a falta de iniciativa gubernamental se presenta aval o coadyuvancia como una forma de subsanar la disposición del artículo 154 Superior. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-1707 de 2000, ha sostenido lo siguiente:

“... la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional,

cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política. (Negrita y subrayado por fuera de texto).

Esta sentencia presenta de manera clara y sin lugar a equívocos que la coadyuvancia del Gobierno a la que refiere el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, constituye iniciativa gubernamental en aquellos casos que los proyectos de ley sean presentados por iniciativa congresual.

En Sentencia C-807 de 2001, la Corte reflexionó nuevamente sobre la posibilidad de introducir modificaciones a un proyecto de ley correspondiente a la iniciativa privativa del Ejecutivo, encontrando que, si bien dicha posibilidad se ajustaba a la Carta, al respecto existían ciertas restricciones constitucionales que impedían “adicionar nuevas materias o contenidos”; no obstante, dichas adiciones podían ser objeto del aval gubernamental, que las convalidaba. Es así como, retomando y reiterando lo enunciado en la sentencia anterior, sostuvo que: “... **la Corte, a partir de la consideración integral de los conceptos de iniciativa legislativa y debate parlamentario, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 142 del Reglamento del Congreso, ha afirmado la posibilidad de convalidar el trámite de un proyecto de ley, que siendo de iniciativa privativa del Gobierno, haya tenido un origen distinto**.” (Negrita y subrayado por fuera de texto).

Posteriormente, reitera los anteriores criterios respecto a la naturaleza jurídica de la coadyuvancia o aval del Gobierno a proyectos de ley que versen sobre asuntos que en principio corresponden a iniciativa privativa del ejecutivo y en Sentencia C-121 de 2003 sostuvo que: “Si los ministros desarrollan, como una responsabilidad propia, la función de Gobierno consistente en concurrir a la formación de las leyes mediante la presentación ante el Congreso de proyectos de ley, también pueden coadyuvar o avalar los que se estén tramitando en el Congreso de la República, que versen sobre asuntos que exigen la iniciativa exclusiva del Ejecutivo según lo dispuesto en el artículo 154 Superior. Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el sólo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley”.

Lo anterior quiere decir que: i) El aval puede venir de un ministro sin que sea necesaria la expresión del consentimiento del propio Presidente de la República; ii) Dicho aval, debe venir de parte del ministro titular de la cartera que tuviera relación con los temas que son objeto del proyecto de ley y iii) Este aval o coadyuvancia

debe producirse oportunamente, es decir, antes de su aprobación en plenarias.

Lo anterior, es ratificado en la misma sentencia cuando sostiene que: *“Es de recordar que para esta Corporación ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y Jefe del Gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos “por intermedio de los ministros”, quienes además son sus voceros”*.

Posteriormente, en Sentencia C-932 de 2009, la Corte Constitucional ha sostenido que: *“... de manera consistente que la iniciativa legislativa en materia de exenciones tributarias corresponde de manera exclusiva al gobierno nacional, entendiendo por iniciativa no sólo la presentación misma del proyecto de ley respectivo, sino también al avalar o impulsar proyectos inicialmente presentados por el Congreso en instancias posteriores del debate parlamentario”*. (Negrita y subrayado por fuera de texto).

Por último, cabe resaltar que la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto al aval gubernamental en los proyectos propios de su iniciativa y al respecto ha sostenido en Sentencia C-066 de 2018 que: *“Como requisitos de dicho aval, señalaron las providencias que (i) el consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe necesariamente haber sido expresado dentro del trámite legislativo. (...) (ii) puede ser expreso o tácito; (iii) no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales; (iv) el aval no tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. La Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente y (v) en cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que éste debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias”*.

V. CONSIDERACIONES DEL COORDINADOR PONENTE

Con el objetivo de revitalizar y fortalecer el potencial turístico de nuestro país, es fundamental tomar medidas urgentes para reactivar el sector turismo, especialmente en un contexto marcado por la inflación, la disminución del consumo, el aumento en el precio de los combustibles durante el año 2023 y la pérdida de dos aerolíneas de bajo costo. Estas circunstancias han afectado negativamente al sector, el cual desempeña un papel crucial en el crecimiento económico y en la generación de empleo en Colombia. De acuerdo con el DANE para el 2022 el sector turístico contribuyó 2.1% al crecimiento de la economía, pero se mantiene aún por debajo de la contribución presentada en el 2019 que fue de 2.6%.

El sector turismo fue uno de los más golpeados a raíz de la pandemia del Covid-19, Según cifras proporcionadas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, se estima que, a finales del 2020, el turismo había registrado una caída del 70% en comparación con el año anterior. Sin embargo, gracias a las medidas implementadas durante el Gobierno de Iván Duque como el Decreto 575 de 2020 que redujo el IVA a los tiquetes aéreos y la Ley 2068 de 2020 (Ley de Turismo) que

brindo exenciones de impuestos al sector para reducir en alguna medida el impacto económico, se logró un dinamismo en el sector que le permitió recuperarse de forma importante.

Según datos proporcionados por la Aeronáutica Civil, durante el año 2022 se registró un incremento del 16,2% en el número de viajeros que se movilizaron en vuelos domésticos e internacionales en comparación con los niveles del 2019. Además, el transporte de carga también mostró un incremento del 2,51% en el mismo período. Así mismo, la tasa de ocupación de alojamiento aumentó 14.8% entre el 2021 y el 2022 y el número de visitantes a Parques Nacionales Naturales aumentó 33.9% en ese mismo periodo, dejando claro que las medidas tomadas generaban un impacto positivo en el sector.

Sin embargo, dichas medidas se establecieron de forma transitoria y su vigencia terminaba el 31 de diciembre del 2022. Aunque en repetidas ocasiones los diferentes gremios que componen el sector le pidieron al Gobierno nacional que las extendiera por más tiempo dentro de la Ley 2277 de 2022 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, esto no fue posible, por lo que, desde el 1° de enero del 2023, el IVA de los tiquetes aéreos, el combustible de aviación y los servicios turísticos regresó al 19%.

Ante una coyuntura como la que atraviesa el país, donde el sector no ha terminado de recuperarse a niveles pre-pandemia, la inflación está disparada, el precio del combustible se ha incrementado de forma importante y el peso colombiano se ha devaluado se convierte en una necesidad establecer medidas que incentiven al sector y no por el contrario que lo perjudiquen.

La Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo (Anato) ha manifestado su preocupación frente al incremento de los precios de los tiquetes aéreos, que ha alcanzado un aumento del 14% desde enero de 2023. De acuerdo con la información sobre reservas en el sector, se ha observado una disminución del 26% en las reservas realizadas en enero de 2023 en comparación con diciembre de 2022, justo en el momento en que se implementó dicho incremento. Es importante tener en cuenta que la variación de las reservas entre enero de 2020 y diciembre de 2019 fue apenas del 1,6%, mientras que entre enero de 2022 y diciembre de 2021 fue del 1,7%.

Además, la Asociación Hotelera y Turística de Colombia (Cotelco) informa que, en promedio, el turismo interno en el país cerró el año 2022 con una caída del 3,5% en comparación con el año 2019, en términos de promedio trimestral. Esto implica una reducción de aproximadamente 655 mil turistas por trimestre en comparación con el 2019. Durante el primer trimestre de 2022, se movilizaron 1 millón 459 mil turistas en el país, pero para el cuarto trimestre, solo 1 millón 318 mil turistas, lo que representa una disminución de 141 mil turistas. Estos datos evidencian una tendencia a la baja durante el año y proyectan una expectativa menos favorable para el año 2023.

Durante la temporada de Semana Santa, se pudo observar en diferentes partes del país, como San Andrés, el Eje Cafetero y la costa Caribe, una disminución considerable en la afluencia de turistas. San Andrés, por ejemplo, experimentó una reducción de hasta el 70% en el número de visitantes, pasando de recibir 131 mil turistas durante la Semana Santa de 2022 a tan solo 65 mil durante la misma temporada en 2023. Las agencias de viajes redujeron para este mismo periodo sus ventas en un 30% de acuerdo con Anato.

El incremento de los costos para las aerolíneas y los usuarios, sumado a la quiebra de dos aerolíneas de bajo costo, las cuales ofrecían precios accesibles a los colombianos, ha reducido la oferta de vuelos y generando pérdidas al sector superiores a los 75 mil millones de pesos. Particularmente, el departamento de San Andrés ha sido uno de los más afectados y esto se evidenció con más claridad durante la época de Semana Santa, en donde para el 2022 San Andrés registró una ocupación del 75% según Cotelco, mientras que para 2023 esta ocupación llegó solo al 30% representando pérdidas estimadas de \$80.000 millones. Otro de los destinos más perjudicados fue Santa Marta, cuya ocupación hotelera durante esta época cayó 10%.

Ante este panorama, es fundamental implementar medidas que reactiven y fortalezcan el sector turismo en Colombia. La reducción de los impuestos asociados al turismo, como el IVA en tiquetes y combustible de aviación, jugará un papel clave en la revitalización de esta industria estratégica para la economía nacional. Sobre todo, teniendo en cuenta que los combustibles de aviación que no hacen parte del fondo de estabilización han sufrido un incremento cercano al 50%. Esto, aunado a rubros como los cargos por servicios de navegación aérea y las tarifas de aterrizaje en los aeropuertos, ha encarecido de manera significativa la operación aérea.

Según los datos proporcionados por la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA), se ha observado que en Colombia existe una carga tributaria y cargos administrativos elevados que representan aproximadamente el 55% del valor total de un tiquete de vuelo internacional. Esta situación claramente afecta la competitividad del sector y genera una carga administrativa adicional para las aerolíneas. Además, esta política no prioriza el acceso a los tiquetes por parte de los consumidores, sino que pone en primer plano el objetivo de recaudación, a pesar de que la industria ha demostrado ser eficiente y colaborativa en el cumplimiento de sus obligaciones.

Por otro lado, es importante tener en cuenta como lo menciona la IATA que “para el caso particular de Colombia, la aviación funciona como un facilitador económico importante, contribuyendo con más de US\$7.500 millones de dólares al PIB y generando alrededor de 601.000 empleos. Tal es la importancia del transporte aéreo que ha sido reconocida por el Congreso de la República en leyes y elevándolo a un servicio público esencial (Ley 105 de 1993).

Finalmente, adicional a recuperar los beneficios tributarios que tuvo el sector turismo hasta el 31 de diciembre del 2022, a través de este proyecto de ley se busca incluir también beneficios tributarios a hoteles y servicios conexos de turismo de forma permanente a los departamentos del Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Casanare, Arauca, Meta, Vichada, Chocó y San Andrés, considerando que estos departamentos cuentan con una riqueza natural y cultural excepcional que las convierte en destinos turísticos potenciales, pero que aún no han sido completamente explorados y aprovechados en términos de su potencial turístico.

Brindar beneficios tributarios al turismo en estos departamentos podría incentivar la inversión en infraestructuras turísticas, como hoteles, restaurantes, centros de recreación y transporte, lo que a su vez generaría empleo y desarrollo económico local. Esto ayudaría a diversificar las economías regionales, que a menudo dependen en gran medida de la agricultura, la minería u otras actividades tradicionales, proporcionando

nuevas oportunidades para los residentes locales y mejorando su calidad de vida.

Considerando el objetivo actual del Gobierno de promover el turismo en el país, es fundamental implementar medidas que simplifiquen los impuestos en toda la cadena del sector. El turismo tiene el potencial para ser un jalonador clave de la economía popular y una herramienta para el desarrollo sostenible del país. En este sentido, se propone la implementación de un tratamiento tributario especial que estimule esta industria, mediante la reducción de la carga tributaria. Esto se traduciría en una disminución en el precio final para el consumidor y, a su vez, fomentaría la demanda del servicio de transporte aéreo, el aumento de la competitividad, la generación de empleo y se promovería un desarrollo regional equitativo, al tiempo que se promociona una imagen positiva de nuestro país a nivel nacional e internacional.

En tanto a consideraciones jurídicas respecto a este proyecto de ley, como ha sido expuesto en el marco constitucional, legal y jurisprudencial del cuerpo de esta ponencia, cabe anotar que, si bien la Constitución Política en su artículo 154, circunscribe a iniciativa del Gobierno las leyes que refieran a exenciones de impuestos como es el caso exclusivo del artículo 5° del texto propuesto para primer debate presentado en esta ponencia, la jurisprudencia ha sido clara, inequívoca y reiterativa en la interpretación que debe dársele a este artículo y es que, la iniciativa gubernamental a la que refiere el artículo 154 Superior también puede verse representada en la coadyuvancia o aval que dé el gobierno frente a la materia de este proyecto.

Así las cosas, cabe recordar que en Sentencia C-066 de 2018 sostuvo la Corte que: “*Como requisitos de dicho aval, señalaron las providencias que (i) el consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe necesariamente haber sido expresado dentro del trámite legislativo. (...) (ii) puede ser expreso o tácito; (iii) no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales; (iv) el aval no tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. La Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente y (v) en cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que éste debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias*”.

Una vez realizado el estudio y revisión de los proyectos de ley acumulados y de la jurisprudencia constitucional, el 18 de mayo de 2023, procedimos a solicitar conceptos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio de Comercio, Industria y Comercio; no obstante, a la fecha de presentación de esta ponencia, no hemos recibido respuesta de la cartera de Hacienda frente al Proyecto de ley y la ausencia de ello, no puede convertirse en óbice para presentar ponencia a este Proyecto de ley y cumplir con la designación que nos hiciera la Mesa Directiva pues, máxime cuando la Ley 819 de 2003 en su artículo 7° y la jurisprudencia citada, ha sido clara en cuanto a la posibilidad de que dicho concepto sea presentado en cualquier momento del trámite legislativo y aún más, cuando este proyecto de ley impactaría positivamente a todo el pueblo colombiano y al turismo del país para convertirlo en el sector que jalone la economía del país.

Por su parte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el 26 de mayo del año en curso, rindió concepto frente a este proyecto de ley. Si bien, el documento allegado no realiza un pronunciamiento contundente y de

fondo frente a esta iniciativa; en su respuesta, esta cartera reconoce el turismo como uno de los ejes fundamentales de la economía del país y puntualmente frente a los proyectos de ley acumulados sostiene que tanto las consideraciones expuestas como el articulado propuesto, **“...ratifican el hecho que el turismo es, además de una fuente de ingresos para el tesoro público, un generador de desarrollo económico y empleo para las economías locales, hecho que justifica la adopción de políticas que incentiven la llegada masiva de turistas a las diversas regiones”**. (Negrita y subrayado por fuera de texto).

Con base en lo anterior, logra dilucidarse que la cartera de turismo y comercio, es partícipe de iniciativas que incentiven el turismo y precisamente, este proyecto de ley, consagra medidas tributarias tendientes a fomentar y salvaguardar el turismo como eje central del desarrollo territorial y social del país para beneficio de todos los colombianos.

Para este texto propuesto para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes es menester aclarar que, durante la sesión de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del 20 de junio de 2023, donde fue aprobado en primer debate la ponencia positiva presentada por el suscrito en calidad de coordinador ponente, se radicaron dos proposiciones para eliminar los artículos 2º y 3º del texto propuesto para primer debate considerando que:

a) Durante la misma sesión se aprobó el **Proyecto de ley número 310 de 2022 Cámara**, por medio de la cual se modifica la tarifa del impuesto sobre las ventas (IVA), y en el cual el Coordinador Ponente, honorable Representante Christian Munir Garcés Aljure, incluyó dos artículos al proyecto de ley que pretenden la reducción del IVA a los tiquetes aéreos y a la gasolina de avión y que fueron aprobados por la Comisión.

b) En virtud de lo anterior, se radicaron las dos proposiciones que buscaban la eliminación de los dos artículos contenidos en el texto propuesto para primer debate que al igual que los anteriores, buscaban la reducción del IVA a los tiquetes aéreos y a la gasolina de avión; no obstante, teniendo en cuenta el espíritu de este proyecto de ley y que como he reiterado, no es más que, fijar medidas tributarias para el fomento y salvamento del turismo como eje central del desarrollo territorial y social del país en beneficio de todos los colombianos, en mi calidad de coordinador ponente, considero pertinente volver a incluir dentro del texto propuesto para segundo debate estos dos artículos para que sean considerados por la honorable Cámara de Representantes.

VI. IMPACTO FISCAL

Como ha sido expuesto por uno de los autores en su proyecto de ley, esta iniciativa legislativa, pese a que no ordena gasto, sí genera un impacto fiscal frente al recaudo de recursos públicos por causa de los beneficios tributarios que plantea su articulado. En tal sentido, se requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, y se encuentra condicionado al concepto que desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se emita frente a esta iniciativa y que tal como reza la ley en mención, podrá darse en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

No obstante, cabe resaltar que frente al análisis de impacto fiscal de las normas, la Corte Constitucional ha proferido pronunciamientos sobre la materia, y en el caso de la Sentencia C-866 de 2010 sostuvo una serie de subreglas que se relacionan a continuación:

“... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003:

i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad

legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;

ii) **el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que ‘es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica**. Por lo tanto, en el caso de que los Congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto’. (Negrita y subrayado por fuera de texto).

iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual ‘se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático’; y

iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.

Con fundamento a este pronunciamiento de la Corte, como coordinador ponente de estas iniciativas legislativas acumuladas, recurrí al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitando emitir concepto frente a este Proyecto de ley y considerando que, si bien, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece un deber al Congreso, la Corte ha enfatizado que corresponde principalmente a la cartera de Hacienda y Crédito Público, considerando que cuenta con la información, la experticia en materia económica y funcionarios capacitados para ello.

Así mismo, otro precedente jurisprudencial constitucional proferido por la Corte en Sentencia C-490 de 2011 sostiene que:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, **no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo;** y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.

En tal sentido, debe reiterarse que no contar con un análisis de impacto fiscal frente a la iniciativa no puede constituirse en óbice para que este Proyecto de ley curse

trámite constitucional y legal y mucho menos, para que el Congreso de Colombia ejerza su función legislativa pues ello se convertiría en una vulneración al principio de separación de poderes del poder público máxime cuando la Corte Constitucional en Sentencia C-315 de 2008 ha señalado que: “...los primeros tres incisos del art. 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda...”.

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

En tal sentido, solicito dar trámite al Proyecto de ley considerando que el día 18 de mayo del año en curso, se solicitó concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la fecha, no se ha recibido respuesta por parte de esta cartera y la ausencia del mismo, de conformidad con la Ley y la jurisprudencia desarrollada en este documento, no puede ser óbice para impedir su discusión y aprobación por el Congreso de la República.

VII. CONFLICTOS DE INTERESES

En virtud de las disposiciones normativas del artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, “por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir “...las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación...” de esta iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, que reza lo siguiente:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

- *Beneficioparticular:* aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

- *Beneficio actual:* aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.

- *Beneficio directo:* aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...).”

Al respecto, cabe recordar que la Sala Plena Contenciosa Administrativa del honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvertidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de ley **NO** genera conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, en razón a que se trata de una norma de carácter general, impersonal y abstracta que tendría efectos jurídicos para cualquier persona del territorio nacional y que, como ya mencionó anteriormente, no materializa una situación concreta que pueda enmarcar un beneficio particular, actual o directo para los Congresistas.

No obstante, es menester señalar que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, de conformidad con las disposiciones del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

<p>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 397 DE 2023 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 400 DE 2023 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA EL FOMENTO Y SALVAMENTO DEL TURISMO EN COLOMBIA”</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE ANTE LA PLENARIA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 397 DE 2023 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 400 DE 2023 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA EL FOMENTO Y SALVAMENTO DEL TURISMO EN COLOMBIA”</p>	<p>OBSERVACIONES</p>
<p>Título: “Por medio de la cual se establecen medidas para el fomento y salvamento del turismo en Colombia”.</p>	<p>Título: “Por medio de la cual se establecen medidas para el fomento y salvamento del turismo en Colombia”.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>

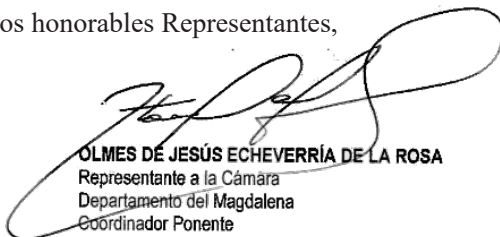
<p>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 397 DE 2023 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 400 DE 2023 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA EL FOMENTO Y SALVAMENTO DEL TURISMO EN COLOMBIA”</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE ANTE LA PLENARIA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 397 DE 2023 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 400 DE 2023 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA EL FOMENTO Y SALVAMENTO DEL TURISMO EN COLOMBIA”</p>	<p>OBSERVACIONES</p>
<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas en materia tributaria para el fomento y salvamento del turismo como eje central del desarrollo territorial y social del país en beneficio de todos los colombianos.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas en materia tributaria para el fomento y salvamento del turismo como eje central del desarrollo territorial y social del país en beneficio de todos los colombianos.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
	<p>Artículo 2°. Reducción del IVA a tiquetes aéreos. Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y hasta el 31 de diciembre de 2026, así:</p> <p>5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos, salvo los que trata el parágrafo transitorio del artículo 4° de la presente ley que se le aplicará aquella disposición.</p>	<p>Se incluye nuevamente este artículo considerando que, hace parte del espíritu de los proyectos de ley radicados por sus autores y así mismo, de la ponencia presentada en calidad de coordinador ponente ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente y ponerlo en consideración de la honorable Cámara de Representantes.</p>
	<p>Artículo 3°. Reducción del IVA a los combustibles de aeronaves. Adiciónese un numeral al artículo 468-1 del Estatuto Tributario, hasta el 31 de diciembre de 2026, así:</p> <p>5. La gasolina de aviación Jet A1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales.</p>	<p>Se incluye nuevamente este artículo considerando que, hace parte del espíritu de los proyectos de ley radicados por sus autores y así mismo, de la ponencia presentada en calidad de coordinador ponente ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente y ponerlo en consideración de la honorable Cámara de Representantes.</p>
<p>Artículo 2°. Fomento al turismo de las regiones Amazónica y Orinoquía y de los departamentos del Chocó y San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Adiciónese un numeral y un parágrafo transitorio al artículo 476 de Estatuto Tributario, así:</p> <p>33. Los servicios de alojamiento, hospedaje y sus complementarios o conexos y los servicios de turismo y conexos que se desarrollen al interior de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Arauca, Casanare, Meta, Vichada, Chocó y San Andrés, Providencia y Santa Catalina.</p> <p>Parágrafo transitorio. Los efectos tributarios del presente artículo se aplican para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos cuyo destino y/u origen sea el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina desde la entrada en vigencia de la presente ley hasta el 31 de diciembre de 2026.</p>	<p>Artículo 4°. Fomento al turismo de las regiones Amazónica y Orinoquía y de los departamentos del Chocó y San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Adiciónese un numeral y un parágrafo transitorio al artículo 476 <u>del</u> Estatuto Tributario, así:</p> <p>33. Los servicios de alojamiento, hospedaje y sus complementarios o conexos y los servicios de turismo y conexos que se desarrollen al interior de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Arauca, Casanare, Meta, Vichada, Chocó y San Andrés, Providencia y Santa Catalina.</p> <p>Parágrafo transitorio. Los efectos tributarios del presente artículo se aplican para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos cuyo destino y/u origen sea el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina desde la entrada en vigencia de la presente ley hasta el 31 de diciembre de 2026.</p>	<p>Se modifica un error involuntario en la redacción y se ajusta la numeración del articulado.</p>

<p>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 397 DE 2023 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 400 DE 2023 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA EL FOMENTO Y SALVAMENTO DEL TURISMO EN COLOMBIA”</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE ANTE LA PLENARIA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 397 DE 2023 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 400 DE 2023 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA EL FOMENTO Y SALVAMENTO DEL TURISMO EN COLOMBIA”</p>	<p>OBSERVACIONES</p>
<p>Artículo 3°. Exención transitoria del impuesto sobre las ventas (IVA) para servicios de hotelería y turismo. Se encuentra exenta del Impuesto sobre las Ventas (IVA) desde la vigencia de la presente ley y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2026, la prestación de los servicios de hotelería y de turismo a residentes en Colombia, incluyendo turismo de reuniones, congresos, convenciones y exhibiciones, y entretenimiento; por quienes cuenten con inscripción activa en el Registro Nacional de Turismo y presten sus servicios en el ejercicio de las funciones o actividades que según la ley corresponden a los prestadores de servicios turísticos.</p>	<p>Artículo 5°. Exención transitoria del impuesto sobre las ventas (IVA) para servicios de hotelería y turismo. Se encuentra exenta del Impuesto sobre las Ventas (IVA) desde la vigencia de la presente ley y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2026, la prestación de los servicios de hotelería y de turismo a residentes en Colombia, incluyendo turismo de reuniones, congresos, convenciones y exhibiciones, y entretenimiento; por quienes cuenten con inscripción activa en el Registro Nacional de Turismo y presten sus servicios en el ejercicio de las funciones o actividades que según la ley corresponden a los prestadores de servicios turísticos.</p>	<p>Se ajusta la numeración del articulado.</p>
<p>Artículo 4°. Reducción transitoria de las tarifas del impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2026, las tarifas del impuesto nacional al consumo de que tratan los artículos 512-9 y 512-12 del Estatuto Tributario se reducirán al cero por ciento (0%).</p>	<p>Artículo 6°. Reducción transitoria de las tarifas del impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2026, las tarifas del impuesto nacional al consumo de que tratan los artículos 512-9 y 512-12 del Estatuto Tributario se reducirán al cero por ciento (0%).</p>	<p>Se ajusta la numeración del articulado.</p>
<p>Artículo 5°. Vigencia y Derogatoria. La presente ley rige a partir de su sanción y posterior promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 7°. Vigencia y Derogatoria. La presente ley rige a partir de su sanción y posterior promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se ajusta la numeración del articulado.</p>

IX. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente proponemos a los miembros de la plenaria de la honorable Cámara de Representantes **dar segundo debate y votar positivamente el Proyecto de ley número 397 de 2023 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 400 de 2023 Cámara por medio de la cual se establecen medidas para el fomento y salvamento del turismo en Colombia.**

De los honorables Representantes,



OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena
Coordinador Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 397 DE 2023 CÁMARA,

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 400 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para el fomento y salvamento del turismo en Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas en materia tributaria para el fomento y salvamento del turismo como eje central del desarrollo territorial y social del país en beneficio de todos los colombianos.

Artículo 2°. Reducción del IVA a tiquetes aéreos. Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y hasta el 31 de diciembre de 2026, así:

5. Los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos, salvo los que trata el párrafo transitorio del artículo 4° de la presente ley que se le aplicará aquella disposición.

Artículo 3°. Reducción del IVA a los combustibles de aeronaves. Adiciónese un numeral al artículo 468-1

del Estatuto Tributario, hasta el 31 de diciembre de 2026, así:

5. La gasolina de aviación Jet A1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales.

Artículo 4°. Fomento al turismo de las regiones Amazónica y Orinoquía y de los departamentos del Chocó y San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Adiciónese un numeral y un párrafo transitorio al artículo 476 del Estatuto Tributario, así:

33. Los servicios de alojamiento, hospedaje y sus complementarios o conexos y los servicios de turismo y conexos que se desarrollen al interior de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Arauca, Casanare, Meta, Vichada, Chocó y San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

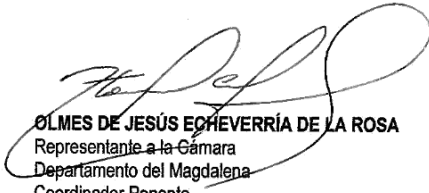
Parágrafo Transitorio. Los efectos tributarios del presente artículo se aplican para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos cuyo destino y/u origen sea el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina desde la entrada en vigencia de la presente ley hasta el 31 de diciembre de 2026.

Artículo 5°. Exención transitoria del Impuesto sobre las Ventas (IVA) para servicios de hotelería y turismo. Se encuentra exenta del Impuesto sobre las Ventas (IVA) desde la vigencia de la presente ley y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2026, la prestación de los servicios de hotelería y de turismo a residentes en Colombia, incluyendo turismo de reuniones, congresos, convenciones y exhibiciones, y entretenimiento; por quienes cuenten con inscripción activa en el Registro Nacional de Turismo y presten sus servicios en el ejercicio de las funciones o actividades que según la ley corresponden a los prestadores de servicios turísticos.

Artículo 6°. Reducción transitoria de las tarifas del impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2026, las tarifas del impuesto nacional al consumo de que tratan los artículos 512-9 y 512-12 del Estatuto Tributario se reducirán al cero por ciento (0%).

Artículo 7°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su sanción y posterior promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,


OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA
 Representante a la Cámara
 Departamento del Magdalena
 Coordinador Ponente

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN ORDINARIA EL DÍA MARTES VEINTE (20) DE JUNIO DE DOS MIL VEINTITRÉS (2023) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 397 DE 2023 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 400 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para el fomento y salvamento del turismo en Colombia.

el Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas en materia tributaria para el fomento y salvamento del turismo como eje central del desarrollo territorial y social del país en beneficio de todos los colombianos.

Artículo 2°. Fomento al turismo de las regiones Amazónica y Orinoquía y de los departamentos del Chocó y San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Adiciónese un numeral y un párrafo transitorio al artículo 476 del Estatuto Tributario, así:

33. Los servicios de alojamiento, hospedaje y sus complementarios o conexos y los servicios de turismo y conexos que se desarrollen al interior de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Arauca, Casanare, Meta, Vichada, Chocó y San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Parágrafo Transitorio. Los efectos tributarios del presente artículo se aplican para los tiquetes aéreos de pasajeros, servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos cuyo destino y/u origen sea el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina desde la entrada en vigencia de la presente ley hasta el 31 de diciembre de 2026.

Artículo 3°. Exención transitoria del Impuesto sobre las Ventas (IVA) para servicios de hotelería y turismo. Se encuentra exenta del Impuesto sobre las Ventas (IVA) desde la vigencia de la presente ley y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2026, la prestación de los servicios de hotelería y de turismo a residentes en Colombia, incluyendo turismo de reuniones, congresos, convenciones y exhibiciones, y entretenimiento; por quienes cuenten con inscripción activa en el Registro Nacional de Turismo y presten sus servicios en el ejercicio de las funciones o actividades que según la ley corresponden a los prestadores de servicios turísticos.

Artículo 4°. Reducción transitoria de las tarifas del impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2026, las tarifas del impuesto nacional al consumo de que tratan los artículos 512-9 y 512-12 del Estatuto Tributario se reducirán al cero por ciento (0%).

Artículo 5°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su sanción y posterior promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. - ASUNTOS ECONÓMICOS, martes veinte (20) de junio de dos mil veintitres (2023).- En Sesión ordinaria de la fecha fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y con modificaciones, el proyecto de ley N°. 397 de 2023 Cámara acumulado con el proyecto de ley N°. 400 de 2023 Cámara, "por medio de la cual se establecen medidas para el fomento y salvamento del turismo en Colombia", previo anuncio de su votación en Sesión Conjunta de la Comisiones Económicas de la Honorable Cámara de Representantes y el Honorable Senado de la República del día 14 de julio de dos mil veintitres (2023), en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

KATHERINE MIRANDA PEÑA
 Presidente



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
 Secretaria General

C O N T E N I D O

Gaceta número 963, lunes 31 de julio de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de acto legislativo número 033 de 2023
Cámara, por el cual se otorga la categoría de Distrito
Especial Eje del Conocimiento al municipio de
Manizales en el departamento de Caldas.. 1

PONENCIAS

Informe de ponencia positiva para segundo debate texto
propuesto texto aprobado al Proyecto de ley número
397 de 2023 Cámara acumulado con el proyecto de
ley número 400 de 2023 Cámara..... 13