



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 347

Bogotá, D. C., lunes, 13 de mayo de 2019

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 265 DE 2019 SENADO, 076 DE 2018 CÁMARA

por la cual se renueva la emisión de la estampilla “Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”, creada mediante la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 13 de mayo de 2019

Doctor

RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA

Secretario

Comisión Tercera Constitucional
Permanente

Senado de la República

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 265 de 2019 Senado, 076 de 2018 Cámara, *por la cual se renueva la emisión de la estampilla “Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”, creada mediante la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.*

Respetado doctor Oyola:

Dando cumplimiento a la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera del Senado, con el

fin de rendir ponencia para primer debate al proyecto de la referencia y de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta me permito someter a su consideración el presente informe en los siguientes términos.

DAVID BARGUIL ASSIS
SENADOR

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 265 DE 2019 SENADO, 076 DE 2018 CÁMARA

por la cual se renueva la emisión de la estampilla “Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”, creada mediante la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La presente iniciativa ha sido presentada en varias oportunidades, pero por tránsito legislativo el proyecto de ley se archivó al no terminar sus debates en el tiempo reglamentario. La última vez dicha iniciativa fue presentada por la entonces Senadora

Arleth Casado de López el 30 de marzo de 2017, el proyecto de ley estaba conformado por 9 artículos y su objetivo, además de la renovación de la estampilla, era el de recomponer la distribución de los recursos provenientes del recaudo de la misma. El 20 de junio de 2018 la iniciativa presentada por la exSenadora Arleth Casado fue archivada puesto que solamente tuvo dos debates en la Cámara de Representantes. En esta oportunidad la iniciativa es de autoría principal de la Senadora Ruby Helena Chagüi Spath, con el apoyo de todos los congresistas del departamento de Córdoba.

Fue designado como ponente el honorable Senador David Alejandro Barguil Assis, mediante Oficio CTE-CS-0053-2019.

El informe de ponencia para segundo debate fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, en sesión plenaria celebrada el día diez (10) de abril de 2019. Por su parte el informe de ponencia para primer debate había sido aprobado por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes desde el día dieciséis (16) de octubre de 2018.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley pretende renovar la estampilla “Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”, creada mediante Ley 382 de 1997.

3. ANTECEDENTES LEGALES DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa legislativa ha sido presentada en dos oportunidades anteriores, pero por tránsito de legislatura los proyectos de ley han sido archivados conforme a lo establecido por el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

La primera iniciativa legislativa fue presentada por el entonces Representante David Alejandro Barguil Assis, proyecto radicado el día 9 de octubre de 2013 al que le correspondió el Proyecto de ley número 122 de 2013 Cámara, *por medio de la cual se amplía la destinación de los recursos recaudados por la estampilla Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba, autorizada mediante Ley 382 de 1997.*

La segunda iniciativa legislativa fue presentada por la honorable Senadora Arleth

Casado de López, proyecto radicado el día 30 de marzo de 2017 al que le correspondió el Proyecto de ley número 245 de 2017 Cámara, *por medio del cual se renueva la emisión de la estampilla “Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba, creada mediante Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones”.*

Esta última iniciativa estaba conformada por 9 artículos y su objetivo, además de la renovación de la estampilla, era el de recomponer la distribución de los recursos provenientes del recaudo de la misma.

4. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

La Universidad de Córdoba fue creada en el año 1962 mediante la Ordenanza número 6 aprobada por la Asamblea Departamental, donde se expidieron las reglas para su funcionamiento. La idea de su creación fue del bacteriólogo Elías Bechara Zainúm, con el propósito de que el Departamento tuviera una Institución de Educación Superior donde los jóvenes bachilleres, que no se podían desplazar a otra región, pudieran continuar con sus estudios. En principio se crearon las facultades de Ingeniería Agronómica y Medicina Veterinaria y Zootecnia, dependientes de la Universidad Nacional de Bogotá.

Según datos de la Unidad de Planeación y Gestión, en 1964, cuando se iniciaron las clases, la universidad contaba con 164 estudiantes y 18 profesores, de los cuales tres eran ocasionales y quince de cátedra; para el último semestre de 2017 había 16.073 estudiantes y más de novecientos profesores.

En los dos últimos años la Universidad de Córdoba ha crecido de manera sustancial, los indicadores muestran que el número de estudiantes ha aumentado, tanto en pregrado como en posgrado, de igual manera lo ha hecho el número de programas académicos acreditados y los docentes con alto nivel académico, en 2015 la universidad contaba con 57 docentes con doctorado mientras que en 2017 fueron 71. Adicionalmente es la Universidad mejor posicionada de la región, según el Ranking QS y recientemente obtuvo la acreditación institucional de alta calidad por parte del Ministerio de Educación

Nacional, por un período de 4 años, por medio de la Resolución número 2956 del 22 de marzo de 2019.

Tabla 1. Indicadores estratégicos Universidad de Córdoba 2015 – 2017

INDICADOR	Dic-2015	Dic-2017
Estudiantes matriculados en primer semestre de pregrado	1,900	2,382
Estudiantes matriculados en pregrado	14,112	16,073
Estudiantes matriculados en posgrado	352	395
Programas académicos de pregrado y posgrado con registro calificado vigente	52	54
Programas académicos de pregrado con registro calificado vigente	32	31
Programas académicos de posgrado con registro calificado vigente	20	23
Número de programas académicos acreditados	4	9
Número de CERES y CUZ	4	7
Deserción estudiantil	7.7%	8.2%
Cobertura Bienestar Institucional	84.1%	91.6%
Número de docentes de planta	247	287
Número de docentes ocasionales	71	14
Número de docentes catedráticos	598	661

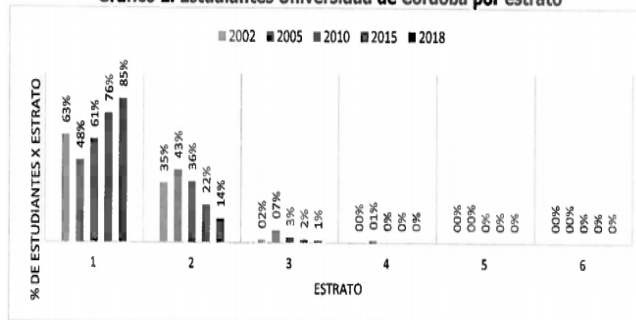
INDICADOR	Dic-2015	Dic-2017
Número de docentes con título de Doctor	57	71
Número de docentes con título de Maestría	149	187
Número de docentes con título de Especialista	35	27
Número de docentes con título de Profesional	6	2
Grupos de investigación categorizados por Colciencias	40	41
Investigadores reconocidos	67	93
Número de jóvenes investigadores	4	5
Número de artículos publicados en Revistas indexadas	184	234
Revistas indexadas en Colciencias	3	1
Posición Ranking QS IES Públicas Región	2	1
Convenios Internacionales vigentes	47	68
Número de estudiantes en movilidad saliente	20	22
Número de profesores en movilidad saliente	23	58
Programas en proceso de Acreditación Internacional	0	2
m ² construidos	59,096	60,520
Obsolescencia de equipos de cómputo	50%	16%

Fuente: Unidad de Planeación y Desarrollo – Universidad de Córdoba

Por otra parte, en materia de investigación la institución ha presentado avances, de igual manera actualmente cuenta con 41 grupos de investigación categorizados por Colciencias, 93 investigadores reconocidos y una revista indexada en Colciencias. Además, durante 2017 la universidad publicó 234 artículos en revistas indexadas.

Los gastos en educación permiten formar capital humano y contribuyen a la productividad, además de tener un impacto positivo en el ingreso de las personas. Córdoba es el quinto departamento con mayor incidencia de la pobreza, después de Chocó, Cauca, La Guajira y Magdalena; con un indicador del 46%, además su población tiene un ingreso per cápita promedio de \$662.751 en 2017, inferior al salario mínimo para el mismo año. En la actualidad, más del 80% de los estudiantes de la Universidad de Córdoba pertenecen a estrato 1, cifra que ha venido en ascenso desde 2005, lo cual demuestra que la institución es la primera opción para que muchos jóvenes de escasos recursos accedan a la educación superior.

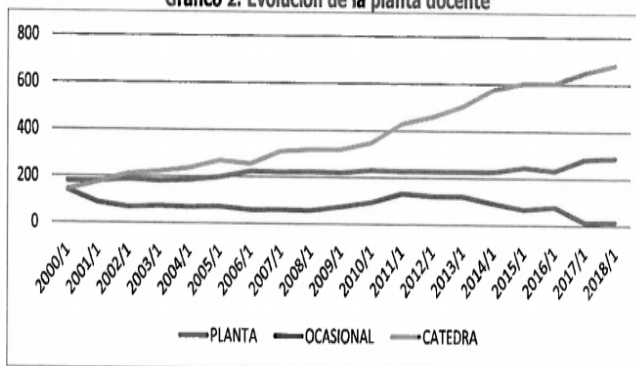
Gráfico 1. Estudiantes Universidad de Córdoba por estrato



Fuente: Unidad de Planeación y Desarrollo – Universidad de Córdoba

El mejoramiento de la Universidad de Córdoba se puede apreciar en el aumento de la planta de personal. Como se muestra a continuación, los profesores de planta pasaron de ser 179 en el primer semestre del año 2000 a 290 en el primer semestre del año 2018, con una tasa de crecimiento interanual promedio de 2.9%. Sin embargo, la vinculación de profesores de planta no ha crecido en la misma proporción que los profesores de cátedra porque esto implica altos costos para la universidad. Por otra parte, la cantidad de profesores ocasionales que en el año 2000 era igual a los profesores de cátedra se ha venido reduciendo y actualmente solamente hay 16 profesores con esta modalidad en la institución.

Gráfico 2. Evolución de la planta docente



Fuente: Unidad de Planeación y Desarrollo – Universidad de Córdoba

Todo lo anterior hace que la Universidad de Córdoba sea una de las más importantes de la región y la más importante del departamento, además de ser un eje fundamental para la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Por tal razón, se requiere del apoyo del Gobierno nacional para continuar con el propósito de aumentar la tasa de cobertura y absorción y reducir los índices de pobreza y desigualdad.

5. RECAUDO DE LA ESTAMPILLA EN DESARROLLO DE LA LEY 382 DE 1997

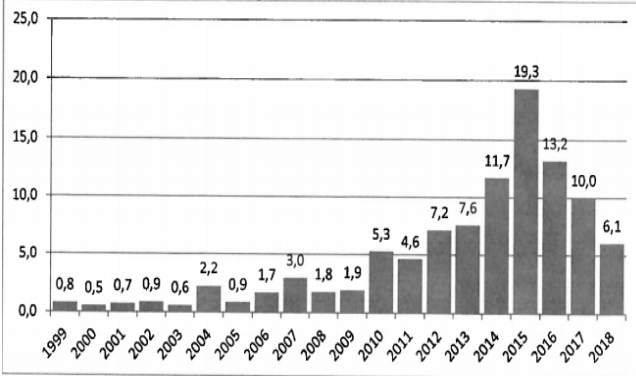
Los cupos de acceso a la educación superior son limitados y existe una gran

desfinanciación en las instituciones, por tal razón es importante que las estampillas continúen vigentes, a pesar de que su destinación solo sea para inversión y no funcionamiento.

Uno de los problemas que tiene la Universidad de Córdoba es el déficit en cuentas de financiamiento, a pesar de que se ha venido reduciendo en los dos últimos años, pasando de aproximadamente \$7 mil millones a \$4 mil millones, la cifra sigue siendo alarmante teniendo en cuenta la importancia de la universidad.

En cuanto al recaudo de la estampilla “Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”, implementada por la Ley 382 de 1997, se ha logrado recaudar a julio de 2018 \$99.887 millones. Como se observa en el Gráfico 3 durante el periodo 2012-2016 el recaudo de la estampilla aumentó considerablemente, alcanzando su nivel mayor en el año 2016 con un valor de \$19.3 miles de millones, desde ese año el recaudo ha venido disminuyendo, sin embargo, los ingresos que recibe la universidad por concepto de la estampilla son altos y determinantes para garantizar su adecuado funcionamiento.

Gráfico 3. Ingresos de la estampilla "Pro-Universidad de Córdoba" 1999 – 2018



Fuente: Unidad de Gestión y Planeación – Universidad de Córdoba

Los recursos provenientes de la estampilla han sido utilizados para inversión en infraestructura, dentro de las cuales está la bibliográfica, la física y la técnica. Para 2018 la mayor inversión con los ingresos de la estampilla ha sido para inversión en infraestructura física.

Los recursos de la estampilla han sido fundamentales para el mejoramiento de la infraestructura física de la universidad, sin embargo, en la Ley 382 de 1997 se estableció que la emisión de la estampilla solamente sería hasta alcanzar un recaudo de \$100 mil

millones. Como se mencionó anteriormente a julio de 2018 el recaudo de la estampilla alcanza los \$99.887 millones lo que significa que según la ley restan \$113 millones para alcanzar la totalidad de la emisión. Por tal razón, es necesaria la renovación de la estampilla como se propone en la presente iniciativa legislativa.

Tabla 2. Inversiones con recursos de estampilla por tipo de proyecto 2013 - 2018

TIPO DE PROYECTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (A Julio)
Adecuación	\$ 1.186	\$ 4.815	\$ 2.644	\$ 3.023	\$ 2.440	\$ 2.100
Adquisición	\$ 941	\$ 1.178	\$ 1.890	\$ 4.357	\$ 4.096	\$ 2.824
Arriendo	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 60	\$ 117	\$ 108
Construcción	\$ 410	\$ 3.315	\$ 164	\$ 1.864	\$ 2.535	\$ 613
Consultoría	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 120	\$ 335	\$ 2.383
Dotación	\$ 519	\$ 518	\$ 2.262	\$ 279	\$ 64	\$ 51
Mantenimiento	\$ 1.042	\$ 492	\$ 278	\$ 1.527	\$ 957	\$ 683
Recolección	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 8	\$ -
Renovación de licencias	\$ -	\$ -	\$ 423	\$ 935	\$ 940	\$ 484
OTROS	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 24	\$ 3	\$ -
Total general	\$ 4.098	\$ 10.318	\$ 7.661	\$ 12.190	\$ 11.494	\$ 9.246

Fuente: Unidad de Gestión y Planeación – Universidad de Córdoba

En los últimos 5 años el 29.5% de los recursos han sido utilizados para adecuación, el 27.8% para adquisición y el 16.2% para construcción. Estos tres grandes rubros abarcan más del 70% de los recursos provenientes de la estampilla. Adicionalmente, al revisar el uso de recursos por destino, el 32% de los recursos de la estampilla se han utilizado para inversión en el campus universitario, el 29.8% para inversión en laboratorios y el 11% para inversión en aulas.

6. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto en estudio fundamenta su presentación, en las facultades que la Constitución le otorga al Congreso de la República en su artículo 150, numeral 12, el cual establece:

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

(...) 12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.”

De la misma manera, la Carta Constitucional en su artículo 338, consagra un principio sobre esta materia así:

“Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los

acuerdos deben fijar directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”.

Frente a la creación de las estampillas, igualmente la Corte Constitucional ha hecho diferentes pronunciamientos frente al tema de los impuestos parafiscales, dentro de los cuales en la Sentencia C-134 de 2009, siendo Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo señaló:

“Por el principio de legalidad previsto en la Constitución Política, la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos, lo que constituye una regla de legalidad de los elementos del tributo que se extiende a los impuestos, las tasas y las contribuciones, aunque por excepción, tratándose de tasas y contribuciones, el elemento “tarifa”, de estos tributos puede ser definido por la autoridad administrativa, pero tal habilitación tiene como marco legal para su ejercicio el que previamente debe ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos, el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto. En el presente caso, aún si la ley habilitante –y no el Decreto-ley– hubiera establecido las tasas por concepto de licencias y credenciales, la autorización a la Superintendencia contenida en los artículos 87 y 111 del Decreto 356 de 1994 para cuantificarlos, estaría viciada de inconstitucionalidad, al omitir “el sistema” y “el método” de cálculo de la tarifa”.

Entonces las “estampillas”; dependiendo de si se imponen como medio de comprobación para acreditar el pago del servicio público recibido, tendrán el carácter de administrativas; o de parafiscales, si corresponden al cumplimiento de una prestación que se causa a favor de la entidad nacional o territorial como sujeto impositivo fiscal”.

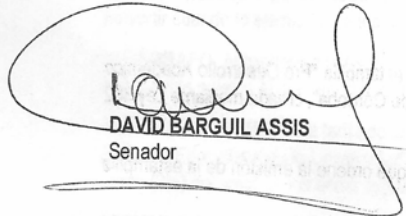
La Sentencia C-538 de 2002, Magistrado Ponente Jaime Araújo Rentería, estableció que:

“Uno de los principios sobre los que se funda el sistema tributario es el de la legalidad, que se concreta, en primer lugar, en el origen representativo del tributo, en desarrollo del principio según el cual no

puede haber tributo sin representación, propio de un Estado democrático y vigente en nuestro ordenamiento aun con anterioridad a la Constitución de 1991. En efecto, el artículo 338 de la Carta señala que solamente dichos cuerpos colegiados podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales, lo cual significa que la potestad impositiva radica exclusivamente en cabeza de los cuerpos colegiados de elección popular, como es el Congreso, órgano representativo por excelencia, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales sin que pueda delegarse tal potestad al Gobierno en sus diversos niveles”.

7. PROPOSICIÓN

Por las razones anteriormente expuestas me permito rendir **PONENCIA FAVORABLE** y en consecuencia solicito a los honorables miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República **dar primer debate** al Proyecto de ley número 265 de 2019 Senado, 076 de 2018 de Cámara, por la cual se renueva la emisión de la estampilla “Pro-Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”, creada mediante la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.



DAVID BARGUIL ASSIS
Senador

8. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 265 DE 2019 SENADO, 076 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se extiende la vigencia para la emisión de la estampilla Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba, creada mediante la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley pretende renovar la estampilla “Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”, creada mediante Ley 382 de 1997.

Autorícese a la Asamblea del Departamento de Córdoba para que ordene la emisión de la estampilla en los términos de la Ley 382 de 1997.

Artículo 2°. Cuantía de la emisión. La estampilla “Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”, cuya renovación y vigencia se autoriza y se extiende conforme a lo contemplado en el artículo 1° de la presente ley, será hasta por la suma de cien mil millones de pesos (100.000.000.000) adicionales al monto total recaudado. El presente valor se establece a precios constantes al momento de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 3°. Autorización a la Asamblea Departamental de Córdoba. Autorícese a la Asamblea Departamental de Córdoba para que determine los elementos estructurales del tributo: sujetos, base gravable, tarifas, hechos generadores, y todos los asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en los actos, contratos y negocios jurídicos que deba realizar el departamento y sus municipios.

Artículo 4°. Facultad a los Concejos Municipales. Facúltese a los Concejos Municipales del Departamento de Córdoba para que previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla que autoriza la presente ley, teniendo en cuenta los elementos estructurales del tributo que defina la Asamblea Departamental.

Artículo 5°. Autorización para recaudar los valores de los que trata la presente ley. Autorícese al departamento de Córdoba para que se recauden los recursos de la estampilla “Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”, respecto de los hechos generadores que se realicen en el departamento y en sus municipios. Con el fin de garantizar la correcta destinación y el giro oportuno de los recursos que se recauden por concepto de la estampilla “Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”, el departamento de Córdoba deberá constituir un Encargo Fiduciario cuyo titular sea la entidad territorial y el beneficiario la Universidad de Córdoba, el cual deberá efectuar el recaudo de la estampilla y realizar los giros a las

cuentas que determine la Universidad, en el término definido por la ley.

Artículo 6°. Destinación. La destinación de los recursos provenientes del recaudo de la estampilla “Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba” será a cargo del Consejo Superior de la Universidad de Córdoba quien deberá establecer su distribución en el presupuesto anual de la Universidad, de acuerdo con la destinación definida por ley.

Artículo 7°. Cada año, dentro de los quince días siguientes al inicio de las Sesiones Ordinarias de la Asamblea Departamental de Córdoba, el Consejo Superior de la Universidad de Córdoba, por medio de su rector, presentará un informe a la Asamblea Departamental sobre el monto de los recursos recaudados desde la vigencia de la estampilla, la distribución para el período del informe, el plan de inversión, una evaluación de impacto económico y social en materia de inversión de los recursos recaudados por concepto de la estampilla, además de los objetivos y metas de los recursos a invertir cuando la ejecución de los mismos requiera de más de una vigencia.

Parágrafo. Autorícese a la Asamblea Departamental para definir el valor de la estampilla respecto de los actos sujetos al gravamen que no tengan contenido económico.

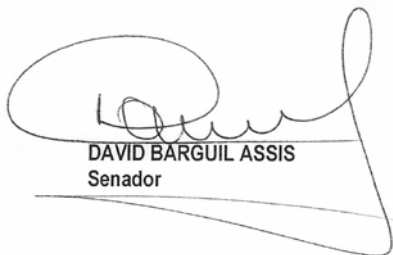
Artículo 8°. Tarifa. La tarifa de la Estampilla “Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”. Estará entre el uno por ciento (1%) y el dos por ciento (2%) del valor de los actos sujetos a gravamen.

Artículo 9°. En aras de lograr la Acreditación Institucional, el Consejo Superior Institucional de la Universidad de Córdoba destinará los recursos provenientes del recaudo de la estampilla “Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”, de acuerdo a las recomendaciones provenientes del Consejo Nacional de Acreditación.

Artículo 10. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y hasta tanto se recaude el monto total aprobado en el

artículo 2° de la Ley 382 de 1997, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congressistas,

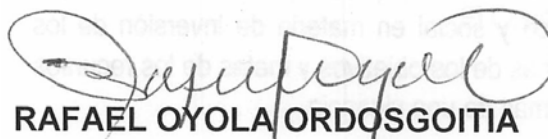


DAVID BARGUIL ASSIS
Senador

Bogotá, D. C., 13 de mayo de 2019

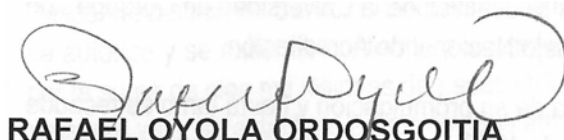
En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 265 de 2019 Senado, 076 de 2018 Cámara, *por la cual se renueva la emisión de la estampilla “Pro Desarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”*,

creada mediante la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para primer debate, consta de once (11) folios.



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General
Comisión III – Senado.

