

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 261
DE 2017 CÁMARA**

“ Por medio de la cual se renueva la emisión de la Estampilla Universidad de Sucre, Tercer Milenio, creada mediante la Ley 656 de 2001, y se dictan otras disposiciones ”

Señores
HONORABLES REPRESENTANTES
Integrantes Comisión Tercera
Cámara de Representantes
Ciudad.



Honorable Representantes:

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera, me ha correspondido el honroso encargo de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Número 261 de 2017 Cámara, en cumplimiento de lo cual me permito poner en su consideración los siguientes argumentos, por considerar que esta iniciativa constituye una alternativa para que la Universidad de Sucre, siga cumpliendo su misión de brindar alternativas de educación superior a los habitantes de la Región Caribe Colombiana.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto antes citado es de autoría del Honorable Senador **ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA**, oriundo del Departamento de Sucre y conocedor de la situación de la educación superior en esta región del país, fue radicado en la Secretaría de la Cámara de Representantes el día 25 de abril del 2017.

El proyecto en estudio fundamenta su presentación, en las facultades que la propia constitución le otorga al Senado 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:

ARTICULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

Frente a la creación de las estampillas, igualmente la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han hecho diferentes pronunciamientos frente al tema de los impuestos parafiscales:

La Sentencia C-538 de 2002, siendo Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería dijo:

“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” (“nullum tributum sine lege”), propio de un Estado democrático y vigente en nuestro ordenamiento aún con anterioridad a la Constitución de 1991.3 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”.



De la misma forma el 5 de octubre de 2006, siendo Consejera Ponente Ligia López Díaz, Mediante el Radicado No 08001- 23-31-000- 2002 -01507 -01-14527, manifestó que las mismas – Estampillas - constituyen un tributo parafiscal, siendo así determinó:

“Las tasas participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, en la medida que constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar los gastos en que incurran las entidades que desarrollan funciones de regulación y control y en el cumplimiento de funciones propias del Estado.

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

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

“Los "impuestos" difieren de las "tasas", en cuanto son universales y recaen sobre los ingresos y bienes de una persona directamente (directos). Es decir tienen relación directa con la capacidad económica del sujeto, son de carácter permanente y el responsable del pago es el contribuyente; o de consumo (indirectos), dirigidos a gravar el consumo en general y se predicen en relación con los bienes y servicios, que debe soportar el consumidor final, que no tienen carácter personal, porque no gravan a los sujetos, sino que se aplican directamente a los bienes y servicios consumidos”.

Una vez establecido el parámetro legal de la creación de la estampilla, donde se determina claramente la facultad que tiene el Congreso de la



República para establecer tributos parafiscales, sea hace necesario definir los parámetros de conveniencia que justifican el proyecto de ley.

El artículo 69 de la Constitución de Colombiana, hace referencia a la necesidad de que todo colombiano pueda acceder a la educación, siendo este un servicio público con función social, mediante este servicio, que debe ser prestado de forma integral a todos los colombianos busca el acceso “al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y valores de la cultura”

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, de todo Colombiano, así mismo está “en la obligación de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional”.

Es necesario proveerle a las Universidades Públicas recursos suficientes para poder incentivar la educación y de esta manera generar mejores profesionales en el país, captando recursos para destinarlos en infraestructura educativa (construcción, adecuación, remodelación y mantenimiento de la planta física, bibliotecas, entre otros.), aumento de cupos universitarios para que más personas de sectores vulnerables tengan la posibilidad de acceder a la educación pública.

II. ANTECEDENTES DE LA UNIVERSIDAD DE SUCRE

En el año 1.977 la Asamblea Departamental de Sucre aprobó la ordenanza número 01, mediante la cual se creó la Universidad de Sucre, se fijó su estructura y se entregaron facultades para reglamentar su organización y funcionamiento, iniciando labores académicas el día 5 de agosto de 1.978.

Con la asesoría de la Universidad Nacional de Colombia se ofrecieron como primeros programas los de ingeniería agrícola y licenciatura en matemáticas, seguidos por los programas de tecnología en enfermería y tecnología en producción agropecuaria.

La Ley 30 de 1.992, la cual desarrolló el principio de autonomía de las universidades establecido en la Constitución de 1991, le permitió a la Universidad de Sucre ampliar su radio de acción y vincularse de manera más directa al desarrollo de la Región Sucreña.

A partir de 1.993, la Universidad se preparó normativamente, diseñando reglamentaciones internas que le permitieran desarrollar de manera eficiente la autonomía dada por la Constitución y la ley; es así como a partir del año señalado hasta 1998 la Universidad ha creado nuevos programas de formación profesional como zootecnia, ingeniería agroindustrial, ingeniería civil, dirección y administración de empresas, biología y licenciatura en básica primaria.

La Universidad de Sucre tiene como misión: ***“Ser una universidad pública con talento humano cualificado y reconocimiento social, que mediante actividades de docencia, investigación, extensión y proyección social, forma profesionales idóneos, críticos e íntegros, basados en currículos flexibles en un ambiente de pluralismo ideológico y de excelencia académica, capaces de articular el conocimiento científico, tecnológico y cultural con el desarrollo socioeconómico sostenible, para el mejoramiento de la calidad de vida de la población sucreña y la región caribe”.***

En desarrollo de su misión, la Universidad de Sucre ofrece en la actualidad:

- (15) programas profesionales.
- (3) programas tecnológicos.

Los programas prestados por la Universidad se distribuyen en:

- (5) Facultades.
- (2) Especializaciones.
- (5) maestrías.
- (2) doctorados.

Los programas anteriores están dirigidos a (5.909) estudiantes de pregrados y (264) estudiantes de postgrados, de Departamento de Sucre.

Este centro de educación superior Cuenta con (25) grupos de investigación clasificados por el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e innovación, los cuales desarrollan su labores a través de la División de Bienestar Universitario, los Centros de Diagnóstico Médico, Centro de Laboratorios, Centro de Lenguas; de igual forma se ofrecen los programas de extensión y proyección social.



III. ANTECEDENTES DE LA ESTAMPILLA

La creación de la Universidad de Sucre Tercer Milenio, data del año 2001, y fue aprobada por el Congreso de la República mediante la expedición de la Ley 656 del mismo año.

Esta norma autorizó la creación de la estampilla en comento y en su Artículo Segundo, se estableció que su recaudo podría llegar hasta un monto de \$50.000.000.000.00 millones de pesos, en términos constantes año 2000.

La implementación de ésta estampilla se reglamentó por parte de la Asamblea del Departamento, mediante la Ordenanza No. 016 de 2001, desde que se inició su recado la Universidad de Sucre, ha logrado acceder a una fuente muy importante de recursos los cuales le han permitido llevar a cabo, procesos de transformación orientados al mejoramiento de los servicios educativos y la infraestructura.

Siguiendo la exposición de motivos presentada por el autor de esta iniciativa, me permito presentar por su importancia, el siguiente cuadro comparativo de los años 2.004 y 2.016, en el cual se puede ver con calidad el cambio que ha tenido la Universidad y la forma como han sido invertidos los recursos provenientes de ésta importante fuente de financiación:



ÍTEM	2004	2016
DOCENCIA Y COBERTURA		
Número de Estudiantes en Pregrado(Prom/Sem)	2.622	5.709
Número de Estudiantes de Posgrados	0	264
Número de Programas de Pregrado Ofrecidos	10	18
Número de Programas de Posgrado Ofrecidos	0	9
Número de Docentes de Planta (TCE)	71	124
Número de Docentes Ocasionales (TCE)	35	133
Número de Docentes de Cátedra (TCE)	51	217
Número de Docentes con Doctorado	1	29
Número de Docentes con Maestría	26	177
Número de Docentes con Especialización	111	201
Número de Docentes con Pregrado	82	67
INVESTIGACIÓN		
Total Grupos de Investigación		
Grupos de investigación reconocidos por Colciencias	0	25
Número de Grupos A		1
Número de Grupos B		5
Número de Grupos C		15
Número de Grupos D		4
Número de docentes investigadores	0	
Número de investigadores Senior	N.A.	2
Número de investigadores Asociado	N.A.	8
Número de investigadores Junior	N.A.	21
Número de investigadores no categorizados	0	
Número de Patentes	0	0
ACREDITACIÓN Y CALIDAD		
Universidad en proceso de Acreditación Institucional	NO	SI
Número de Programas acreditados en pregrado	0	2
Número de Programas acreditados en posgrado	0	0
Número de Programas de pregrado en proceso de acreditación	N.A.	7
Universidad con Certificación de Gestión de Calidad	No	SI
OTROS:GESTIÓN		
Movilidad estudiantes colombianos	0	32
Movilidad estudiantes extranjeros	0	9
Movilidad Docentes	0	9
Infraestructura física (m2)	N.D	

*Fuente Universidad de Sucre



Dentro del trámite de elaboración de la presente ponencia, se procedió a indagar con la Universidad de Sucre, para que sus directivas rindieran un informe detallado sobre cómo han sido utilizados los recursos provenientes de esta fuente de financiación, dicha información se encuentra contenida en el siguiente cuadro:

UNIVERSIDAD DE SUCRE
Inversiones recursos
Estampilla
2004-2016

AÑOS	Construcción infraestructura física	Adecuaciones	Dotación	Capacitación de alto nivel	TOTAL
2004	\$ 2.086.288.414	\$ 159.968.951	\$ 110.044.436	\$ 9.825.245	\$ 2.366.127.046
2005	\$ 1.784.653.400	\$ 593.899.310	\$ 1.598.370.073	\$ 28.232.406	\$ 4.005.155.189
2006	\$ 292.188.848	\$ 268.953.205	\$ 588.733.718	\$ 173.704.652	\$ 1.323.580.423
2007	\$ 370.583.247	\$ 392.596.605	\$ 739.591.492	\$ 174.826.762	\$ 1.677.598.106
2008	\$ 347.666.166	\$ 225.541.460	\$ 763.669.174	\$ 87.585.677	\$ 1.424.462.477
2009	\$ 2.276.394.438	\$ 553.898.091	\$ 779.355.973	\$ 71.093.370	\$ 3.680.741.872
2010	\$ 2.718.789.174	\$ 774.109.320	\$ 1.024.499.208	\$ 66.064.724	\$ 4.583.462.426
2011	\$ 421.912.302	\$ 1.007.422.609	\$ 736.306.659	\$ 65.487.146	\$ 2.231.128.716
2012	\$ 4.086.874.416	\$ 959.066.540	\$ 2.426.661.666	\$ 149.329.690	\$ 7.621.932.312
2013	\$ 3.233.813.000	\$ 1.390.022.051	\$ 2.295.932.881	\$ 0	\$ 6.919.767.932
2014	\$ 4.298.178.237	\$ 1.177.297.049	\$ 1.974.738.061	\$ 0	\$ 7.450.213.347
2015	\$ 3.684.376.254	\$ 2.244.319.262	\$ 4.162.549.492	\$ 0	\$ 10.091.245.008
2016	\$ 4.348.439.086	\$ 1.761.062.577	\$ 3.344.972.620	\$ 229.972.961	\$ 9.684.447.244
TOTAL	\$ 29.950.156.982	\$ 11.508.157.030	\$ 20.545.425.453	\$ 1.056.122.633	\$ 63.059.862.098

*Fuente: División Financiera.
Universidad de Sucre.

Según lo anterior, puede concluirse que los recursos provenientes de ésta estampilla son de vital importancia para mantener la continuidad en el funcionamiento, crecimiento, mejoramiento de la oferta y los servicios que presta la Universidad de Sucre a comunidad estudiantil del Departamento.

Ante este panorama sería negativo e inconveniente suprimir una fuente de ingresos de esta importancia como lo es la estampilla para la Universidad de Sucre, por lo tanto se hace necesario continuar los procesos que se han venido implementando durante los últimos años en la Universidad de Sucre con éstos recursos, si se mantienen se podrá consolidar los siguientes objetivos de corta y mediano plazo:

Acreditación Institucional. La excelencia en educación superior se obtiene con instituciones que puedan ofrecer programas acreditados, docentes con alta formación académica, investigaciones para el desarrollo del departamento y la región, movilidad de la comunidad universitaria, procesos y procedimientos administrativos ágiles y oportunos.

Permanencia estudiantil. La población estudiantil de la universidad es de recursos bajos, pertenecen caracterizadamente a los estratos 1 y 2, por lo que se requiere financiar programas que reduzcan el índice de deserción estudiantil y a la vez, programas que incentiven la excelencia académica y la formación integral.

El sostenimiento de los programas académicos con visión social. La Universidad desarrolla programas con visión social los cuales cada día se hacen más difíciles de sostener, de otra parte, si analizamos las transferencias hechas por el departamento de Sucre a la Universidad, estas han venido decreciendo, por ejemplo, en el año 1991 el aporte del departamento correspondía a un 15% del presupuesto total de la Universidad de Sucre y para la vigencia fiscal de 2016 el aporte del Departamento fue del 12% del total presupuesto total de la institución.

Como se observa el porcentaje de transferencias del departamento ha venido en contraposición con el aumento de la cobertura y la calidad educativa que año a año está logrando la Universidad de Sucre, por ejemplo en año 1994, atendía a 923 estudiantes y en año 2004 paso a recibir 2.622 estudiantes.

En el año 2016, la Universidad de Sucre recibió a 5.709 estudiantes por semestre en promedio.

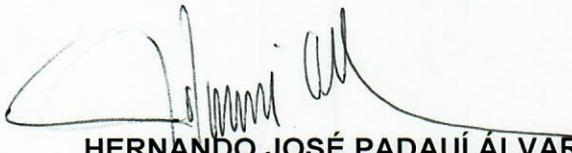
El funcionamiento de las Universidades públicas no ha sido fácil en materia financiera, de todos es conocido las escasees de recursos de esta instituciones, por ejemplo, las transferencias de recursos que se reciben de parte de la Nación, se ajustan normalmente al IPC, lo cual significa que las diferencias de los gastos de funcionamiento los debe generar de manera autónoma la universidad, teniendo en cuenta la restricción y el cuidado de mantener los costos para los estudiantes en un nivel acorde al nivel de ingreso de los habitantes de la región.

Sin duda la escasez de recursos para la educación pública en la región caribe, es un tema de gran preocupación, se hace necesario mantener los ingresos provenientes de fuentes como las estampillas, para el sostenimiento y ampliación de la oferta educativa en esta región del país.

Tal y como hemos visto la iniciativa en estudio cumple con los mandatos consagrados en el ordenamiento jurídico, constitucional, legal, jurisprudencial que me permiten acompañar y promover de manera comprometida su aprobación y trámite en el Congreso de la República.

IV. PROPOSICIÓN FINAL.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, de manera respetuosa nos permitimos solicitar a los Honorables Representantes miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes aprobar en primer debate el Proyecto de Ley No.261 de 2017 “ **Por medio de la cual se renueva la emisión de la Estampilla Universidad de Sucre, Tercer Milenio, creada mediante la Ley 656 de 2001, y se dictan otras disposiciones** ”



HERNANDO JOSÉ PADAUÍ ÁLVAREZ
Representante a la Cámara.
Ponente.

V. **TEXTO SOMETIDO A PRIMER DEBATE COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTO DE LEY NO.261 DE 2017 " POR MEDIO DE LA CUAL SE
RENUEDA LA EMISIÓN DE LA ESTAMPILLA UNIVERSIDAD DE SUCRE,
TERCER MILENIO, CREADA MEDIANTE LA LEY 656 DE 2001, Y SE
DICTAN OTRAS DISPOSICIONES "**

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Renovación de la Estampilla Universidad de Sucre, Tercer Milenio. Renuévase la Estampilla *Universidad de Sucre, Tercer Milenio*, creada por la Ley 0656 de 2001.

Autorícese a la Asamblea del departamento de Sucre para que ordene la emisión de la Estampilla *Universidad de Sucre, Tercer Milenio* en los términos que establece la *Universidad de Sucre, Tercer Milenio, creada mediante la Ley 0656 de 2001*.

Artículo 2°. Cuantía de la Emisión. La emisión de la estampilla *Universidad de Sucre, Tercer Milenio*, cuya renovación y vigencia se autoriza y se extiende de acuerdo con el artículo anterior, será hasta por la suma adicional de cincuenta mil millones de pesos (\$50.000.000.000) moneda legal. El monto total recaudado se establece a precios constantes al momento de la aprobación de la presente ley.

Artículo 3°. Autorización a la Asamblea Departamental de Sucre. Autorícese a la Asamblea Departamental de Sucre para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en el departamento y en sus municipios. La ordenanza que expida la Asamblea de Sucre en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, se dará a conocer al Gobierno nacional a través de los Ministerios de Educación Nacional, Hacienda y Crédito Público, y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Artículo 4°. Facultad a los Concejos Municipales. Facúltese a los Concejos Municipales del departamento de Sucre para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla que autoriza la presente Ley.

Artículo 5°. Autorización para recaudar los valores de los que trata la presente ley. Autorícese al departamento de Sucre para recaudar los valores producidos por el uso de la estampilla, en las actividades que se deban realizar en el departamento y en sus municipios.

Artículo 6°. Obligación a cargo de los funcionarios departamentales y municipales. La obligación de adherir y anular la estampilla a la que se refiere la presente ley, estará a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos.

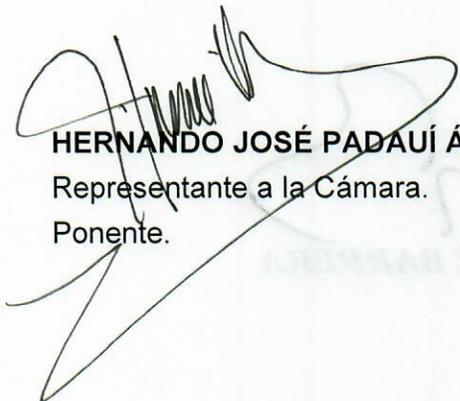
Artículo 7°. Destinación. Los recursos provenientes del recaudo de la Estampilla *Universidad de Sucre, Tercer Milenio, serán utilizados y distribuidos de la siguiente forma:*

El cincuenta por ciento (50%) se destinará a construcción, ampliación, adecuación, mantenimiento, adquisición o dotación de infraestructura física, tecnológica, informática o de telecomunicaciones.

El cincuenta por ciento (50%) se destinará para financiar actividades misionales de pregrado o posgrado de la Universidad de Sucre.

Artículo 8°. Vigencia y derogatoria. Esta ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,



HERNANDO JOSÉ PADAÚÍ ÁLVAREZ
Representante a la Cámara.
Ponente.



Se firman todos los folios.