Bogotá D.C., Agosto de 2016

Doctor

**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: **Proyecto de Ley No “Por medio de la cual se modifica la Ley 426 de 1.998”**

Respetado Secretario:

En uso de nuestras facultades como senadores nos permitimos presentar al Congreso de la República el **Proyecto de Ley No “Por medio de la cual se modifica la Ley 426 de 1.998”**

Cordialmente,

**CARLOS FELIPE MEJIA MEJIA MAURICIO LIZCANO ARANGO LUIS EMILIO SIERRA GRAJALES**

Senador de la República Senador de la República Senador de la República

**LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR**

Senador de la República Senador de la República

**CARLOS ENRIQUE SOTO JARAMILLO JUAN SAMY MERHEG MARUN**

Senador de la República Senador de la República

Adjuntamos: Original, tres copias y archivo digital

**Proyecto de Ley No “Por medio de la cual se modifica la Ley 426 de 1.998”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1°:** Modificar el artículo 6° de la Ley 426 de 1998 el cual quedarás así:

“**Artículo 6°:** La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de trecientos mil millones de pesos ($300.000.000.000).

**PARÁGRAFO:** Cumplido el monto establecido en el artículo 1°., expirará la finalidad de la presente ley.

**Artículo 2°:** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**CARLOS FELIPE MEJIA MEJIA MAURICIO LIZCANO ARANGO LUIS EMILIO SIERRA GRAJALES**

Senador de la República Senador de la República Senador de la República

**LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR**

Senador de la República Senador de la República

**CARLOS ENRIQUE SOTO JARAMILLO JUAN SAMY MERHEG MARUN**

Senador de la República Senador de la República

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

**Proyecto de Ley No “Por medio de la cual se modifica la Ley 426 de 1.998”**

El 13 de Enero de 1.998 se expidió la Ley No 426 de 1998, la cual autoriza a las Asambleas Departamentales de Caldas y de Risaralda, para que ordenen la emisión de la Estampilla "Universidad de Caldas y Universidad Nacional sede Manizales y a la Universidad Tecnológica de Pereira”, cuyo producto se destinará para la inversión y mantenimiento en la planta física, escenarios deportivos, instrumentos musicales, dotación, compra y mantenimiento de equipos requeridos y necesarios para desarrollar en estas Universidades nuevas tecnologías en las áreas de: Biotecnología, nuevos materiales, microelectrónica, informática, sistema de información, comunicaciones, robótica, dotación de bibliotecas, laboratorios, educación a distancia y demás elementos y bienes de infraestructura que requieran estos centros de educación superior.

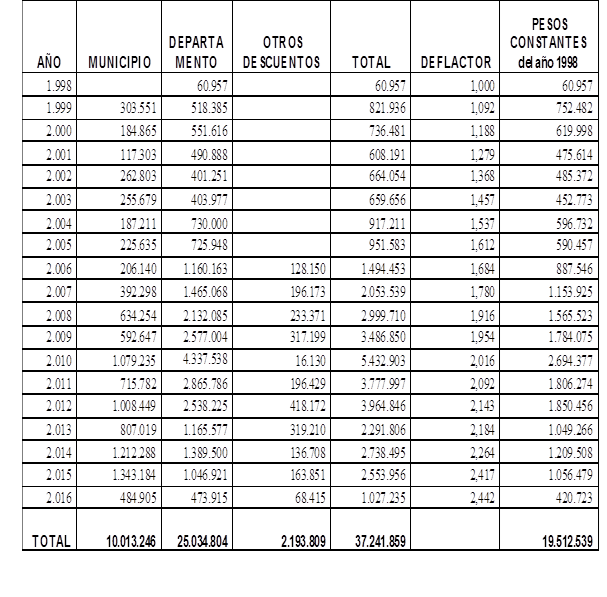
Esta ley ha permitido importantes avances en el desarrollo de estas universidades, en el proceso de formación de sus estudiantes , en elementos y bienes de infraestructura, ampliación y adecuación de sedes, en dotación tecnológica, de bibliotecas, laboratorios, desarrollo de educación a distancia,, en biotecnología, microelectrónica, informática, sistemas de información, comunicaciones, robótica, así como el apoyo y fomento proyectos de investigación y de desarrollo académico.

Como demostración, a continuación se presenta un resumen detallado de la forma en que las Universidades han adelantado las inversiones producto de esta ley y los logros correspondientes.

**UNIVERSIDAD DE CALDAS**

**Recursos estampilla PRESUPUESTO**

**Recaudo histórico 1998- 2016 Valores en Miles de Pesos**

****

**RECURSOS ESTAMPILLA PRESUPUESTO**

**INVERSION Valores en Miles de Pesos**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA SEDE MANIZALES**

**Tabla N°1. Recaudo por Concepto de Estampilla (1998-2015)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| VIGENCIA | DEPARTAMENTAL | MUNICIPAL | TOTAL (Corriente) |
| **1998** | $ 37.134.230 |  | $ 37.134.230 |
| **1999** | $ 475.155.664 | $ 359.776.662 | $ 834.932.326 |
| **2000** | $ 412.061.507 | $ 155.309.771 | $ 567.371.278 |
| **2001** | $ 424.955.887 | $ 179.082.542 | $ 604.038.429 |
| **2002** | $ 397.478.672 | $ 267.804.130 | $ 665.282.802 |
| **2003** | $ 463.883.101 | $ 166.981.890 | $ 630.864.991 |
| **2004** | $ 746.723.646 | $ 155.484.492 | $ 902.208.138 |
| **2005** | $ 516.635.634 | $ 273.375.464 | $ 790.011.098 |
| **2006** | $ 1.369.528.460 | $ 325.715.233 | $ 1.695.243.693 |
| **2007** | $ 1.017.484.193 | $ 537.606.520 | $ 1.555.090.713 |
| **2008** | $ 2.579.707.942 | $ 868.764.761 | $ 3.448.472.703 |
| **2009** | $ 2.577.004.384 | $ 953.504.300 | $ 3.530.508.684 |
| **2010** | $ 4.337.538.093 | $ 1.283.246.818 | $ 5.620.784.911 |
| **2011** | $ 2.865.786.173 | $ 1.120.976.004 | $ 3.986.762.177 |
| **2012** | $ 2.404.315.283 | $ 1.197.665.563 | $ 3.601.980.846 |
| **2013** | $ 118.452.764 | $ 1.899.423.648 | $ 2.017.876.412 |
| **2014** | $ 1.389.529.798 | $ 1.436.935.079 | $ 2.826.464.877 |
| **2015** | $ 1.047.433.981 | $ 1.202.226.568 | $ 2.249.660.549 |
| **TOTAL** | **$ 23.180.809.412** | **$ 12.383.879.445** | **$ 35.564.688.857** |

Fuente: Dirección Administrativa/Sección Financiera

**Gráfica N°1. Recaudo por Concepto de Estampilla (1998-2015)**

Fuente: Dirección Administrativa/Sección Financiera

Nota: El recaudo de Estampilla ha sido objeto de cambios en su porcentaje así:

Hasta junio de 2011: 1.5%

Desde julio de 2011 hasta julio de 2012: 2%

Desde agosto de 2012 a la fecha: 1%

La tabla N°2 evidencia el porcentaje de participación que ha tenido la estampilla en el plan de inversión de la Sede en un acumulado de periodo de 12 años, observando durante este tiempo un porcentaje acumulado en su participación de 29,2.

**UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DE PEREIRA**

**RECAUDOS DE LA ESTAMPILLA PRO UTP**



PLAN DE INVERSIONES UTP CON RECURSOS DE LA ESTAMPILLA

* Nuevas tecnologías en las áreas de: Biotecnología, nuevos materiales, microelectrónica, informática, sistema de información, comunicaciones, robótica
* Inversión y Mantenimiento de la Planta Física
* Dotación, compra y mantenimiento de equipos para nuevas tecnologías
* Dotación de Bibliotecas, laboratorios, educación a distancia y demás elementos y bienes de infraestructura

La ley 426 de 1998 condiciona la emisión de la estampilla hasta lograr un valor de cincuenta mil millones de pesos y a un plazo de 20 años.

Considerando que este valor se alcanzará antes del 2.018 cuando se cumplen los 20 años de la ley, y que estos procesos de desarrollo de las universidades no pueden ser suspendidos ni verse estancados y ante el evidente buen resultado de la ley, se propone al Congreso autorizar para que la estampilla se mantenga en el tiempo hasta alcanzar recursos para invertir en estos centros académicos por valor de trescientos mil millones de pesos.

El impacto de la ampliación de la Ley 426 de 1998, se verá reflejado en:

1. **Ampliación de cobertura y servicios universitarios en los territorios**

Mientras en los países de la OCDE la Cobertura en Educación Superior es de 67,1%, en Colombia apenas se alcanza 37,1% en cobertura bruta, es decir, incluyendo en dicha proporción a personas que están fuera del rango de edad regular para cursar estudios universitarios. Con este desempeño, el país está aún lejos de otros de la región como Chile, que tiene coberturas históricas por encima de 50%, o Argentina y Venezuela, cuyas tasas de cobertura superan los 60 puntos porcentuales.

Esta baja cobertura es aún más preocupante cuando se considera la distribución en cuanto a orígenes de la población universitaria en Colombia. Bogotá cuenta con tasas de matrícula de 73,7%, muy por encima del promedio nacional y al nivel de países como Noruega y Suecia. Santander y Quindío también superan el promedio, con 48% y 50% respectivamente, y departamentos tan grandes y complejos como Antioquia, pese a tales complejidades, alcanza coberturas de 40,9% en promedio. El eje cafetero, por el contrario, apenas alcanza 35% en sus tasas de matrícula bruta en Educación Superior, por debajo del promedio nacional.

No puede desconocerse que hay esfuerzos relevantes y progresos evidentes en la cobertura en Educación Superior en los últimos 10 años, especialmente en programas Técnicos y Tecnológicos. Sin embargo, estos logros en la cobertura significan retos para el país, pues la calidad, la pertinencia y la inclusión implican el mejoramiento de la permanencia y la graduación de estos nuevos estudiantes[[1]](#footnote-1), aspectos en los que aún se tienen grandes rezagos. Se ha estimado que en Colombia la tasa de deserción anual en Educación Superior es de 10,3%, cifra superior a la del Reino Unido (8,6%) e inferior a la de Brasil (18%) y Estados Unidos (18.3%).

Sin duda, tanto en los miles de jóvenes que no logran acceder a la Educación Superior, como en la proporción de quienes desertan anualmente, es especialmente significativa la población originaria de zonas rurales o de municipios distintos de las capitales departamentales. Dicha situación ha tratado de ser atendida por diversas políticas y programas gubernamentales, como los Centros Regionales de Educación Superior –CERES-, que desde el año 2003 han desplegado acciones a través de alianzas entre Instituciones de Educación Superior y Entes Territoriales que pretenden llevar la oferta formativa superior a los municipios donde no existen sedes universitarias. Sin embargo, algunas evaluaciones a la estrategia de los CERES señalan, entre otras limitaciones, las siguientes:

* Los CERES cuentan con pocos recursos y utilizan generalmente tecnología obsoleta para la enseñanza.
* Debido a que muchos de los CERES se encuentran adscritos a IES públicas en los que el personal tiene menos incentivos que en IES privadas para cambiar o adaptarse a los nuevos enfoques de la educación basada en las competencias.
* Los créditos académicos obtenidos en los programas de CERES sufren la ausencia de un programa nacional para el reconocimiento de créditos.

Finalmente, en la línea de lo expresado anteriormente, es importante recalcar que la presencia de las Universidades en las ciudades es un factor determinante para el desarrollo de los procesos sociales, productivos y culturales, mucho más allá de la contribución en el incremento de tasas de cobertura y logro educativo. Con el incremento de recursos recaudados por Estampilla se podrán fortalecer verdaderas sedes universitarias en territorios del Centro-Occidente colombiano, que constituirán a su vez verdaderos focos de desarrollo en materia de formación de talento humano, generación de centros de pensamiento territorial, desarrollo de investigación aplicada al servicio de los sectores productivos territoriales y espacios para la valorización de la identidad cultural de dichos territorios.

1. **Desarrollo de infraestructura para la innovación y el desarrollo científico, en las sedes centrales y en los territorios**

No obstante se reconoce que el crecimiento económico de un país tiene estrecha relación con el desarrollo de sus sistemas de investigación e innovación científica y tecnológica, los avances en esta materia en Colombia aún están lejos del escenario deseable. No solo es aún precaria la inversión, como proporción del PIB que se asigna a investigación y desarrollo, sino que además persisten las distancias entre los centros de desarrollo científico y los sectores y actores que demandan dicho desarrollo, y se amplían las brechas entre quienes pueden acceder a formación de alto nivel e información derivada de investigaciones de alto nivel, y quienes no tienen acceso a las innovaciones que mejorarían sus sistemas económicos y sociales.

Aún en cifras absolutas y generalizando para el territorio nacional, la producción y divulgación de nuevo conocimiento sigue siendo un aspecto a fortalecer. Mientras en Argentina y Chile los investigadores producen nuevo conocimiento y publican sus hallazgos a tasas superiores a los 2 mil artículos científicos por millón de habitantes, en Colombia esa tasa apenas alcanza los 473 artículos por millón de habitantes. Esa misma tasa es de 1.708 para Brasil, 1.325 México y 615 para Venezuela. Tanto la producción de nuevo conocimiento y la divulgación de artículos científicos, como la formación de Doctores, son aspectos claves para el desarrollo científico del país, que deben ser financiados con otras fuentes diferentes a recursos como los de Estampilla. Sin embargo, recursos de esta naturaleza son esenciales para el desarrollo de laboratorios y centros de investigación, adquisición de bases de datos, y consecución de garantías para el desarrollo investigativo que por un lado demandan los diversos sectores, pero que además es un campo de restricción para los investigadores que hacen parte de las Universidades de provincia.

Contando con la dotación en recursos naturales del departamento de Caldas y de Risaralda, la asignación de recursos de inversión para la investigación y la innovación es un elemento estratégico para el desarrollo de procesos de bioprospección y biotecnología, el mejoramiento en la gestión del recurso hídrico para la región y el país, la innovación en modelos de generación de energía (geotérmica, por ejemplo), entre otros aspectos que pueden fortalecer y otorgar mayor competitividad a los sistemas productivos actuales, y más allá de ello ampliar los escenarios de gestión económica para el territorio.

1. **Desarrollo de industrias culturales y creativas**

El documento Conpes 3803, que consagra la Política para la preservación del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, señala específicamente el carácter estratégico del Clúster de Industrias Culturales y Creativas liderado por las Universidades de Caldas, Nacional con sede en Manizales y la Tecnológica de Pereira, establece la prioridad de apoyar dicha iniciativa, con el fin de fortalecer los procesos de creación, producción y comercialización de contenidos culturales de la región. Como apuesta estratégica, las universidades beneficiadas con este proyecto contribuirán con la proyección de los valores artísticos regionales como en la consolidación de industrias culturales y creativas, que vienen ganado espacio estratégico en la economía nacional, regional y global.

Hoy día, el desarrollo de las industrias culturales ha permitido que las expresiones identitarias de los territorios no solo se preserven, como un importante valor patrimonial, sino que además dinamizan la economía gracias a sus vínculos con la industria turística, la gastronomía, la industria digital y diversas expresiones de lo que se ha denominado “Economía Creativa”. A tal nivel ha llegado su significancia, que ya para el año 2012 los ingresos derivados de las industrias culturales alcanzaron 1,6% del PIB, mientras la actividad cafetera representó apenas 0,6% en el mismo año.

1. **Modernización administrativa y física para la eficiencia institucional y el mejoramiento de la prestación de servicios misionales**

No puede desconocerse que las Universidades de provincia deben hacer mayores esfuerzos para soportar los procesos académicos con los criterios de calidad que exige la sociedad en su conjunto. Tampoco se debe pasar por alto que las transferencias de recursos desde el nivel central son menores, y en consecuencia la acción institucional debe ejecutarse con mayores eficiencias.

Pese a tales niveles de eficiencia, o quizá por la adaptación a la que se ven obligadas las Universidades de provincia por menores transferencias desde el nivel central, se cuenta con menores recursos para el diseño y aplicación de sistemas de gestión modernos y acordes con el desarrollo académico que las Universidades acreditadas han alcanzado. La implementación de Sistemas Integrados de Gestión soportados en herramientas TIC es una necesidad imperiosa para las Universidades, pero la asignación presupuestal para ellos en cada vigencia fiscal es sustancialmente menor a lo que se requiere para desarrollar una solución integral, de ahí que se vean obligadas las Universidades a implementar soluciones modulares, que no favorecen la transformación integral y la modernización de los procesos de gestión. En esta dimensión resalta la relevancia de un eventual incremento de recursos de Estampilla, que favorecerían la modernización de los procesos administrativos y académicos de la Universidades de Caldas, la Universidad Nacional y la Tecnológica de Pereira.

Ahora bien, esta modernización no implica únicamente mejoramiento en los procedimientos al interior de la Universidades. Más allá de ello, favorecería el vínculo con los territorios, la optimización de procesos de relacionamiento con las tres universidades a todo nivel y la racionalización de recursos que podrían ser asignados a incrementar el impacto de las acciones misionales.

Por otro lado, el mantenimiento de la infraestructura universitaria, tanto en sus espacios académicos convencionales como en otras infraestructuras que están al servicio de actividades culturales y deportivas, son de alto beneficio para la comunidad universitaria, pero también para la comunidad local y regional.

En virtud de lo anterior y teniendo en cuenta que la excelencia académica de las Universidades Públicas, es un proyecto de país y sociedad, se hace necesario fortalecer los mecanismos de financiación de dichas Instituciones, en lo específico a la cuantía de la emisión de la estampilla y la no limitación de su recaudo en el tiempo, en aras de lograr las finalidades mencionadas.

**Justificación legal:**

Las estampillas se han considerado por el Consejo de Estrado como tributos en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público. Los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia 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, caso en el cual se definen como tasas administrativas, 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, caso en el cual se definen como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social.

En el caso presente se trata de modificar una ley vigente, que definió claramente los sujetos y las características del tributo, buscando que las Universidades sigan contando con estos recursos para sus programas de inversión, por un período de tiempo mayor, el cual correspondería con el necesario para ser alcanzado el monto de los $300.000 millones de pesos. Las estampillas, pertenecen a lo que se conoce como tasas parafiscales, pues son un gravamen que surge de la realización de un acto jurídico, cual es la suscripción de un contrato con el departamento y los municipios, que se causan sobre un hecho concreto y que por disposición legal tienen una destinación específica, cuyas características difieren de las que permiten identificar al impuesto indirecto.

Por las anteriores consideraciones se presenta este proyecto de ley.

Atentamente,

**CARLOS FELIPE MEJIA MEJIA MAURICIO LIZCANO ARANGO LUIS EMILIO SIERRA GRAJALES**

Senador de la República Senador de la República Senador de la República

**LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA JUAN CARLOS RESTREPO ESCOBAR**

Senador de la República Senador de la República

**CARLOS ENRIQUE SOTO JARAMILLO JUAN SAMY MERHEG MARUN**

Senador de la República Senador de la República

**Referencias**

Ministerio de Educación Nacional. Boletín Educación Superior en cifras. Mayo 13 de 2015. Del problema de la deserción estudiantil a la apuesta por la permanencia y la graduación. En: http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-350451\_recurso\_6.pdf

OECD. 2015. México – Nota país – Panorama de la educación 2014: Indicadores OCDE. En:

https://www.oecd.org/edu/Mexico-EAG2014-Country-Note-spanish.pdf

OECD. 2012. Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Colombia 2012. OECD and the International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Portafolio. Mayo 4 de 2015. ¿Qué es la ‘economía naranja’?. En:

http://www.portafolio.co/economia/finanzas/economia-naranja-36832

1. *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Colombia 2012. OECD – World Bank* [↑](#footnote-ref-1)