



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 882

Bogotá, D. C., martes, 23 de octubre de 2018

EDICIÓN DE 25 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

NÚMERO 211 DE 2018 CÁMARA

*por el cual se modifica el artículo 351
de la Constitución Política.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 351 de la Constitución Política quedará así:

“**Artículo 351.** El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo.

Si no se excede el monto definitivo del presupuesto de gastos decidido por las comisiones conjuntas, las plenarias de las cámaras podrán efectuar modificaciones o traslados de las partidas para los gastos incluidos en el proyecto de presupuesto o incluir nuevas partidas. En este último caso, se dará aplicación a lo dispuesto en el inciso siguiente.

El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la Administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341.

Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución”.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige desde su publicación.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de acto legislativo busca solucionar un déficit estructural del diseño institucional del Estado colombiano, generado desde la reforma constitucional a la anterior Carta Política del año 1968, cuando se cercenó la iniciativa congresual en materia de gasto público.

La fundamentación teórica de la reforma propuesta se encuentra en documentos del Banco Mundial¹ y del FMI² acerca de cuál debe ser la participación de los órganos legislativos en los procesos de elaboración y aprobación de los presupuestos.

La lucha por la participación parlamentaria en las decisiones financieras de los Estados ha definido momentos claves en la evolución y consolidación de los gobiernos democráticos modernos. Como el presupuesto es la herramienta de política económica de los gobiernos por excelencia y constituye su más comprensiva declaración de prioridades, se esperaba que los poderes de decisión sobre las finanzas públicas fueran celosamente custodiados por las legislaturas nacionales.

Año tras año, los legisladores de todo el mundo debaten el presupuesto anual y autorizan al Gobierno a incrementar los ingresos y llevar a cabo los gastos, cuya ejecución es auditada por los

¹ WEHNER, Joachim. Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle. Series on Contemporary Issues in Parliamentary Development. World Bank Institute. 2004.

² LIENERT, Ian. La Función de la Legislatura en los Procesos Parlamentarios. FMI. Departamento de Finanzas Públicas. 2010.

organismos de fiscalización superior, los cuales emiten unos informes que luego son examinados por el propio órgano legislativo. Sin embargo, siempre está presente la pregunta sobre el alcance de su participación en el proceso presupuestal.

La posibilidad de dar una mayor participación al legislador en esta materia suele ser vista con escepticismo, en la medida en que se piensa que los congresistas electos atienden primordialmente el interés de sus electores incrementando gastos específicos, en lugar de atender el interés nacional por lograr y mantener una posición fiscal sostenible, lo que justifica la imposición de restricciones formales al poder de la legislatura para introducir cambios.

Sin embargo, otros elementos contrarrestan y justifican la ampliación de la participación del legislador durante el proceso presupuestal: El principio democrático que le asigna al órgano legislativo el deber de asegurarse de que los ingresos y los gastos autorizados al Gobierno estén adecuadamente fiscalizados correspondan a las necesidades de la población y sean apropiadamente ejecutados.

En segundo lugar, el papel de contrapeso que el legislativo debe jugar frente al ejecutivo con el fin de asegurar la gobernabilidad presupuestal a mediano y a largo plazo; es ingenuo pensar que el legislador es la única fuente de indisciplina fiscal, ya que en países como Colombia, en los cuales la rendición de cuentas está débilmente desarrollada, el desbalance fiscal tiene un claro origen en el ejecutivo, como lo demuestra la desfinanciación de \$ 25 billones en el presupuesto para la vigencia fiscal del año 2019.

En tercer lugar, la ampliación de la participación parlamentaria en la discusión del presupuesto contribuye a que haya mayor transparencia y facilita alcanzar acuerdos y consensos, pues siempre las demandas por fondos superarán los recursos disponibles. Es más democrático que la asignación y priorización la haga el Congreso a que la decisión la tome un funcionario designado del ejecutivo que carece de legitimidad democrática.

Por todo lo anterior, lo que se propone es que una vez que en el debate en las comisiones se ha realizado el aforo del presupuesto, es decir, se ha determinado el monto máximo del gasto, en las discusiones en las plenarias los congresistas, en función del interés legítimo de los sectores que representan, puedan, siempre que ese tope no sea superado, realizar traslados entre partidas, sin que para ello se requiera del aval gubernamental.

Esta habilitación representa una reivindicación de la iniciativa del gasto por parte del Congreso, sin que ella entrañe una afectación de las reglas sobre disciplina fiscal, pues su ejercicio en ningún caso entraña la posibilidad del incremento del tope del gasto que ya fue aprobado, y sin que los traslados entre partidas, o la creación o eliminación correlativas para no exceder el límite, impliquen eliminar o reducir las partidas que se

necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la Administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341 de la Carta.

Vale decir, el Congreso queda habilitado para tener iniciativa sobre el gasto en aquellas materias sobre las cuales existe flexibilidad presupuestal.

En los países de la OCDE, en lugar de que a los congresistas se les exija el aval gubernamental para poder hacer modificaciones entre las partidas, aumentando o creando unas y reduciendo o eliminando en forma correlativa otras, de manera que no se exceda el presupuesto aforado, es el legislativo quien impone límites al ejecutivo para poder hacer ese tipo de modificaciones en el momento de liquidar el presupuesto.

Así, independientemente de si el parlamento aprueba las apropiaciones presupuestarias para cada ministerio/agencia, programa, categoría económica, etc., este puede exigir que el poder ejecutivo obtenga aprobación para modificar

1. Cada partida presupuestaria.
2. La mayoría de las partidas presupuestarias, pero delegando al Ministerio de Hacienda algunas facultades para decidir en qué medida el gasto ministerial puede cambiar dentro del detalle de las partidas del presupuesto; o
3. Solo algunas apropiaciones presupuestarias relativamente grandes.

En alrededor de la mitad de los países que hacen parte de la OCDE, el parlamento tiene facultades legales ilimitadas para modificar el proyecto de presupuesto. El presidente puede tener poder para vetar partidas específicas o pleno poder de veto para rechazar modificaciones al presupuesto impulsadas por el poder legislativo.

Asimismo, aunque en algunos países con gobiernos de coalición el parlamento tiene la autoridad legal irrestricta para modificar el presupuesto, en la práctica, un parlamento posiblemente no sea capaz de ejercer tal poder, debido a posibles acuerdos de coalición entre los partidos políticos que integran el Gobierno (que suelen tener la mayoría parlamentaria).

Estos acuerdos actúan como una poderosa restricción durante el período en que el Gobierno está en el poder. Esta limitación es importante en varios países europeos con gobiernos multipartidarios, entre ellos Alemania, Finlandia y los Países Bajos.

Si, como lo señala la OCDE, las preferencias nacionales dictarán en qué grado los legisladores elegidos democráticamente se verán limitados para tomar decisiones de gasto que puedan perjudicar la sostenibilidad fiscal, la limitación de no modificar el saldo fiscal propuesto por el poder ejecutivo otorga a la legislatura la capacidad de incrementar el gasto total siempre que, como contrapartida,

también aumente la recaudación, con más veras estará justificado que, sin incrementar ni el gasto total ni la recaudación, los legisladores puedan autónomamente decidir sobre traslados entre partidas, incluyendo la creación/eliminación de algunas de ellas, salvaguardando siempre el gasto presupuestal inflexible.

En algunos países es posible incrementar los gastos siempre que la legislatura también eleve los ingresos para financiar el aumento del gasto; en otros, el gasto total no puede incrementarse más allá de lo propuesto por el poder ejecutivo: la legislatura solo puede reasignar recursos entre las distintas líneas de gasto. Este enfoque ha resultado eficaz para preservar la sostenibilidad fiscal, como ha ocurrido en muchos países de América Latina (por ejemplo, Chile) y es la fórmula que se propone para el caso colombiano.

De los Sres. Congresistas,

De los Sres. Congresistas
CARLOS GERMAN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara
Alejandro Carlos Chac
AZULANAS
WILFRED CASTILLO
Liliana Borrada
BRANDON FABIAN
CUEZCA
Andrés B. Rodríguez
Alfonso León
Joaquín Parra
Juan Carlos Borja
Victor Daniel Cerna
Humberto Mantilla Serrano

HPadaviA
Silvio Carrasquilla
Luzmila Cortés
Carla Borrillo
Luzmila Cortés
Nubia Lopez M.
Gustavo Estupiñán
Reyes Kuri
Adriano Gomez
Jami Barco
Juan D. Echazarria
Henry Fidel Cortés V.
Sep. Vaupes
Amor Calle
Jorge Lopez
Gustavo Vallejo Chyke

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 17 de octubre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 211 de 2018 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Carlos Germán Navas y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 209 DE 2018
CÁMARA

por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del Departamento de Antioquia para emitir la estampilla pro hospitales públicos del departamento de Antioquia.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Objeto y valor de la emisión. Autorízase a la Asamblea del departamento de Antioquia para que ordene la emisión de la estampilla pro hospitales públicos del departamento de Antioquia hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$ 300.000.000.000) a precios constantes de 2018.

La suma recaudada se asignará así: el veinte por ciento (20%) para los hospitales públicos clasificados como tercer nivel, el cuarenta por ciento (40%) para los hospitales clasificados como

segundo nivel y el cuarenta por ciento (40%) para los hospitales de primer nivel de atención.

Artículo 2°. Destinación. El producto de la estampilla a que se refiere el artículo anterior se destinará principalmente para

- 1. Acciones dirigidas a crear una cultura de salud a través de promoción de la salud y prevención de las enfermedades.
- 2. Capacitación y mejoramiento del personal médico, paramédico y administrativo.
- 3. Mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física.
- 4. Adquisición, mantenimiento y reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones hospitalarias a que se refiere el artículo anterior para desarrollar y cumplir adecuadamente con la función propia de cada una.

- 5. Dotación de instrumentos para los diferentes servicios.
- 6. Compra de suministro.
- 7. Compra y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que se requieran para su cabal funcionamiento.
- 8. Adquisición y mantenimiento de nuevas tecnologías a fin de poner las diferentes áreas de los hospitales, en especial las de laboratorio, unidades de diagnóstico, unidades de cuidado intensivo, de urgencias, de hospitalización, biotecnología, informática y comunicaciones, en consonancia con la demanda de servicios por parte de la población respectiva.
- 9. Pago de salarios y prestaciones sociales.

Parágrafo 1°. La Asamblea Departamental de Antioquia determinará en los presupuestos anuales de los años siguientes a la aprobación de esta ley los valores específicos que a cada rubro corresponda dentro de las partidas de gastos de cada uno de los hospitales públicos indicados en el artículo 1° de la presente ley, pudiendo destinar hasta un veinticinco por ciento (25%) para el pago de personal de nómina.

Parágrafo 2°. De conformidad con el artículo 47 de la Ley 863 de 2003, los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del respectivo municipio o departamento.

Artículo 3°. *Atribución.* Autorízase a la Asamblea Departamental de Antioquia para que determine las características, tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos y activos, las bases gravables y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que se deban realizar en los diferentes municipios del departamento de Antioquia.

La Asamblea Departamental de Antioquia facultará a los concejos de los municipios del departamento para que hagan obligatorio el uso de la estampilla, cuya emisión se autoriza por esta ley y siempre con destino a las instituciones señaladas en el artículo 1° de la presente ley.

Artículo 4°. *Información al Gobierno nacional.* Las providencias que expida la Asamblea Departamental de Antioquia en desarrollo de la presente ley serán llevadas a conocimiento del Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección de Apoyo Fiscal.

Artículo 5°. *Responsabilidad.* La obligación de adherir y anular la estampilla física a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen determinados por la ordenanza departamental que se expida en desarrollo de la presente ley. El incumplimiento de esta obligación se sancionará por las autoridades disciplinarias correspondientes.


Artículo 6°. *Destinación.* El valor recaudado por concepto de la venta de la estampilla se destinará exclusivamente para atender los rubros estipulados en el artículo 2° de la presente ley.

La tarifa con que se graven los distintos actos no podrá exceder del tres por ciento (3%) del valor de los hechos por gravar.

Artículo 7°. *Recaudos.* Los recaudos por la venta de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y de las tesorerías municipales conforme a la ordenanza que reglamenta la presente ley.

Artículo 8°. *Control.* El control del recaudo, del traslado oportuno y de la inversión de los recursos provenientes del cumplimiento de la presente ley estará a cargo de la Contraloría Departamental de Antioquia y de las municipales en aquellas localidades donde existan.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las leyes que autorizan a la Asamblea Departamental de Antioquia para emitir estampillas cuyo recaudo esté dirigido al sector salud.



CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Aquí vive la Democracia

La tarifa con que se gravan los distintos actos no podrá exceder del tres por ciento (3%) del valor de los hechos a gravar.

Artículo 7o. RECAUDOS. Los recaudos por la venta de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y de las Tesorerías Municipales conforme a la ordenanza que reglamenta la presente ley.

Artículo 8o. CONTROL. El control del recaudo, del traslado oportuno y de la inversión de los recursos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría Departamental de Antioquia y de las municipales en aquellas localidades donde existan.

Artículo 9o. VIGENCIA Y DEROGATORIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, y deroga todas las leyes que autorizan a la asamblea departamental de Antioquia para emitir estampillas cuyo recaudo esté dirigido al sector salud.

Esteban Quintero Cardona
ESTEBAN QUINTERO CARDONA
Representante a la Cámara - Antioquia
Partido Centro Democrático.

Juan Espinal
Juan Espinal

Juan D. Echazabal
Juan D. Echazabal
Rep. Antioquia

Yulian Páez
Yulian Páez
Rep. Antioquia

Leonidas López
Leonidas López
Rep. Antioquia

Carlos Eugenio Martínez
Carlos Eugenio Martínez
Rep. Antioquia

Nidia Natalia Osorio
Nidia Natalia Osorio
Rep. Antioquia

José María
José María
Rep. Antioquia

Juan Pablo
Juan Pablo
Rep. Antioquia

Juliana Peña

German Blanco Alvarez

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene por objeto ampliar la autorización que fue dada a la Asamblea del departamento de Antioquia mediante la Ley 655 de 2001, cuyo autor y ponente fue el excongresista Rubén Darío Quintero Villada, en la que se autorizó a la entidad territorial para emitir la estampilla pro hospitales públicos del departamento de Antioquia.

Teniendo en cuenta que dicha ley fue expedida hace más de 15 años, y que estableció la suma de doscientos mil millones de pesos (\$ 200.000.000.000) como el monto máximo de recaudo para la estampilla, es necesario que se realice una actualización que permita continuar con dicho recaudo.

En efecto, mediante la Ordenanza Departamental número 25 del 5 de diciembre de 2001, la Asamblea Departamental de Antioquia ordenó el cobro de la estampilla pro hospitales públicos en el departamento y sus entidades descentralizadas mediante la retención en las órdenes de pago a favor de personas naturales o jurídicas que suscriban contratos con dichas entidades, estableciendo allí un monto equivalente al uno por ciento (1%) del valor total del respectivo pago y facultando además a los concejos municipales para hacer obligatorio el uso de dicha estampilla en su respectiva jurisdicción¹.

Fundamentado en lo anterior, cuando tuve la oportunidad de ser diputado del departamento de Antioquia, presenté el proyecto de ordenanza que buscaba definir la destinación específica de dichos recursos, siendo así como mediante Ordenanza número 36 del 14 de agosto de 2013 la misma Asamblea definió que los recursos recaudados por concepto de la estampilla pro hospitales serían destinados exclusivamente a atender.

1. Acciones dirigidas a crear una cultura de salud a través de promoción de salud y prevención de las enfermedades.
2. Capacitación y mejoramiento del personal médico, paramédico y administrativo.
3. Mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física.
4. Adquisición, mantenimiento y reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones hospitalarias para cumplir adecuadamente con la función propia de cada una.
5. Dotación de instrumentos para los diferentes servicios.
6. Compra de suministros.
7. Compra y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que se requieran para su cabal funcionamiento, y

8. Adquisición y mantenimiento de nuevas tecnologías a fin de poner las diferentes áreas de los hospitales, en especial las de laboratorio, unidades de diagnóstico, unidades de cuidado intensivo, de urgencias, de hospitalización, biotecnología, informática y comunicaciones, en consonancia con la demanda de servicios por parte de la población respectiva.

Lo anterior, previa presentación de los proyectos a la Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia².

Es importante para el estudio y posterior aprobación del presente proyecto de ley resaltar que la salud es un gasto público social y que de conformidad con la Constitución Nacional en su artículo 334, cuando se trate de dichos gastos, estos son prioritarios. Además, que con los objetivos trazados por la Ley 655 de 2001, objeto de actualización, se ha beneficiado gran parte de los hospitales públicos de Antioquia, en los cuales se han realizado inversiones para los fines determinados específicamente por la Asamblea Departamental, arrojando como resultado una gran contribución en la mitigación de la problemática que padece el sistema de salud del país.

En la actual crisis en materia de salud, si bien estos recursos no son cuantiosos teniendo en cuenta los costos en lo que incurren estas entidades para la efectiva prestación de este servicio, dichos recursos han sido importantísimos para cubrir sus obligaciones. Por ejemplo, en el hospital de primer nivel “Gilberto Mejía” del municipio de Rionegro, de los más de cuatro mil millones de pesos recibidos por concepto de estampilla, se realizó la ampliación de sus instalaciones y de su sala de urgencias. En el municipio de La Ceja, en el último año, su hospital, que también es de primer nivel, recibió cerca de cuatrocientos millones de pesos; dichos recursos han servido para cubrir rubros como servicios de laboratorio clínico, material de laboratorio quirúrgico y odontológico, pólizas de seguros, medicamentos en general, entre otros. Igualmente, en el hospital Regional del Oriente “San Juan de Dios”, de segundo nivel, de los más de cinco mil millones de pesos han sido invertidos principalmente en los pagos de proveedores y tecnología. Asimismo, en el Hospital departamental “La María”, correspondiente al tercer nivel, en el último año ha recibido más de seis mil millones de pesos, los cuales se han ejecutado en algunos rubros como la ampliación de sus instalaciones, equipos biomédicos, sistemas de información, ayudas diagnósticas, entre otros.

Los aportes realizados por la estampilla pro hospitales del departamento de Antioquia durante su vigencia son invaluable; de no haber sido por ellos, la situación de muchas de nuestras entidades prestadoras de salud sería aún más crítica y posiblemente en la actualidad estaríamos en

¹ Ordenanza Departamental número 25 del 5 de diciembre de 2001.

² Ordenanza Departamental número 36 del 14 de agosto de 2013.

presencia de la liquidación de gran parte de estas instituciones e incluso del mismo sistema de salud. Se hace necesario entonces con esta realidad no solo mantener la estampilla, sino redirigirla a donde están las mayores dificultades, es decir, a los hospitales de primer nivel y, de acuerdo a la Ley Estatutaria 715 de 2001, fortalecer también los prestadores primarios o llamados hospitales de segundo nivel, que prestan servicios de primer nivel y que son cabeza de nuestra red pública, por lo que proponemos un esquema de distribución de estos recursos así: 40% para los primeros niveles, 40% para los segundos niveles y 20 para los terceros niveles.

También es importante resaltar que de conformidad con el artículo 47 de la Ley 863 de 2003, los ingresos que perciban los municipios y departamentos que adopten la presente estampilla servirán para fortalecer los fondos de pensiones de las entidades destinatarias de dichos recursos, teniendo en cuenta que la ley referida permite una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a dichos fondos; y en caso de no existir pasivo pensional en estas entidades, se destinará al pasivo pensional del respectivo municipio o departamento.

De conformidad con los argumentos anteriormente expuestos, someto a consideración el presente proyecto de ley ante el honorable Congreso de la República con el fin de que se convierta en ley y así poder seguir contribuyendo a mitigar la problemática de salud por la que atraviesan los hospitales públicos del país, en particular del departamento de Antioquia.


ESTEBAN QUINTERO CARDONA

Representante a la Cámara - Antioquia

Partido Centro Democrático.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL

El día 17 de octubre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 209 de 2018 Cámara con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Esteban Quintero, Nicolás Echeverry, Julián Peinado* y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 DE 2018
 DE CÁMARA**

por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 29 de la Ley 1530 de 2012.

El Congreso de Colombia
 DECRETA:

Artículo 1°. Garantizar recursos para la investigación de las universidades públicas

provenientes del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, del Sistema General de Regalías.

Artículo 2°. El artículo 29 de la Ley 1530 de 2012 quedará así:

Artículo 29. Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. El Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación tendrá como objeto incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general, incluidos proyectos relacionados con biotecnología y tecnologías de la información y las comunicaciones, contribuyendo al progreso social, al dinamismo económico, al crecimiento sostenible y una mayor prosperidad para toda la población.

Los departamentos participarán de la distribución de los recursos del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación en la misma proporción en que se distribuya la suma de los recursos del Fondo de Compensación Regional y del Fondo de Desarrollo Regional.

De los recursos asignados a cada uno de los departamentos y el Distrito Capital, a las universidades públicas de origen de cada uno de estos territorios se les asignará el 30% de los recursos destinados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Parágrafo 1°. Para efectos de la distribución de que trata el inciso anterior, el Distrito Capital de Bogotá tendrá tratamiento de departamento, dada su condición constitucional de Distrito Capital y su régimen especial.

Artículo 3°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

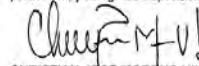
Artículo 29. Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. El Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación tendrá como objeto incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general, incluidos proyectos relacionados con biotecnología y tecnologías de la información y las comunicaciones, contribuyendo al progreso social, al dinamismo económico, al crecimiento sostenible y una mayor prosperidad para toda la población.

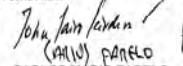
Los departamentos participarán de la distribución de los recursos del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación en la misma proporción en que se distribuya la suma de los recursos del Fondo de Compensación Regional y del Fondo de Desarrollo Regional.

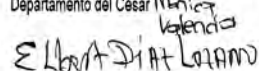
De los recursos asignados a cada uno de los departamentos y el Distrito Capital, a las Universidades Públicas de origen de cada uno de estos territorios se les asignará el 30% de los recursos destinados en el fondo de ciencia, tecnología e innovación.

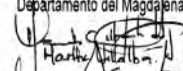
Parágrafo 1. Para efectos de la distribución de que trata el inciso anterior, el Distrito Capital de Bogotá, tendrá tratamiento de departamento, dada su condición constitucional de Distrito Capital y su régimen especial.

Artículo 3. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su sanción publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

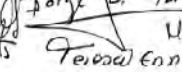

CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR
 Representante a la Cámara
 Departamento del Cesar


CARLOS MARIO FARELO
 Representante a la Cámara
 Departamento del Magdalena


E LIBERTA DÍAZ LORA


Monica Valencia


Jorge E. Tamayo


Monica Raigosa

Handwritten signatures and notes in the right margin, including 'Aprolo Antioquia', 'Willy', 'Ashid Sunday', 'Monika', 'John Juan', 'CARLOS MARIO FARELO', 'Jorge E. Tamayo', 'Monica Raigosa', 'Terrell Ennaw', 'Sonia E. Medraña', 'Juan Carlos', 'Monica Valencia', 'Jorge E. Tamayo', 'Monica Raigosa'.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La educación superior en Colombia

La Constitución Política de Colombia establece en el artículo 67 *que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, toda vez que con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los bienes y valores de la cultura. También señala que la educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, la paz, la democracia, y en la práctica del trabajo y la recreación para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.*

Dentro de este marco constitucional de la educación, *le corresponde al Estado la tarea de regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.* En Colombia, la educación superior es un servicio público cultural inherente a la finalidad social del Estado.

Seguidamente y en desarrollo de este principio constitucional, el legislador expidió la Ley 30 de 1992 (actual Ley de Educación Superior), *por la cual se organiza el servicio público de la educación superior y se establece el régimen especial para las universidades del Estado.* De esta forma, lo definió como un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral.

Además de las funciones y responsabilidades del Estado, la Ley 30 estableció como sistema de financiación en el artículo 86 que *“Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución”.*

• Evolución de las universidades estatales a partir de la Ley 30 de 1992

En la década de los 90, las universidades difícilmente contaban con los suficientes recursos humanos, de infraestructura física y tecnológica, bibliotecas, laboratorios, entre otros, que permitieran el desarrollo académico en docencia, investigación y extensión, razón por la cual su énfasis estaba orientado principalmente a la docencia, con una incipiente cultura investigativa y por ende reducidos grupos dedicados a este propósito. Paralelamente, el nivel de formación de los docentes no evidenciaba mejoras significativas en su cualificación, puesto que el porcentaje de estos con formación doctoral o con maestría permanecía prácticamente constante. Todas las

anteriores, características propias de la universidad colombiana de la época.

Las universidades estatales de hoy, por el contrario, han aumentado significativamente la cobertura en número de estudiantes, la creación de programas curriculares en pregrado y posgrado, el número de docentes altamente cualificados – que se constituyen como el principal capital de las instituciones educativas–, la consolidación de grupos y redes de investigación, proyectos de extensión, la modernización, ampliación y mantenimiento de su infraestructura física y tecnológica, esfuerzos que en efecto aumentan sus gastos operacionales permanentes.

LAS UNIVERSIDADES ANTES Y DESPUÉS DE LA DÉCADA DEL 90

| Antes de los 90 | Después de los 90 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Cobertura estudiantil reducida • Cultura investigativa primaria • Baja cualificación docente • Infraestructura física mínima • Métodos tradicionales de enseñanza (no uso de TIC) • Baja producción científica • Precariedad grupos de investigación • Sólo el 6% (matrícula total) correspondía a Maestrías y Doctorados • No existían programas de bilingüismo, movilidad académica, inclusión, deserción a cargo de las IES. | <ul style="list-style-type: none"> • Aumento significativo de Cobertura Estudiantil • Incorporación de nuevas tecnologías de información • Cambio modalidades convencionales de enseñanza • Aumento pertinencia investigación científica • Apoyo a redes y grupos de investigación • Incremento movilidad académica • Cualificación docente: comisiones de estudio (doctorado) • Programas de bilingüismo, inclusión, deserción a cargo de las IES. • Mejor Infraestructura. • Laboratorios • Acreditación y Sistemas de Gestión |

1990

Fuente: Sistema de Universidades Estatales (SUE).

“Entre 2004-2017, la cobertura estudiantil en pregrado creció 57,9% y en posgrado 184,8%; los programas de estudio de pregrado y posgrado crecieron 34% y 96%, a nivel de maestría 148,4% y de doctorado 355,6%; los grupos de investigación aumentaron 103,6%; el número de artículos publicados en revistas indexadas creció 19,7%; las patentes otorgadas crecieron 4.160%; el número de metros construidos para nueva infraestructura física aumentó 86,7% y la movilidad internacional estudiantil y de profesores colombianos creció 4% y 292,3%, respectivamente”. Ramón Javier Mesa Callejas.

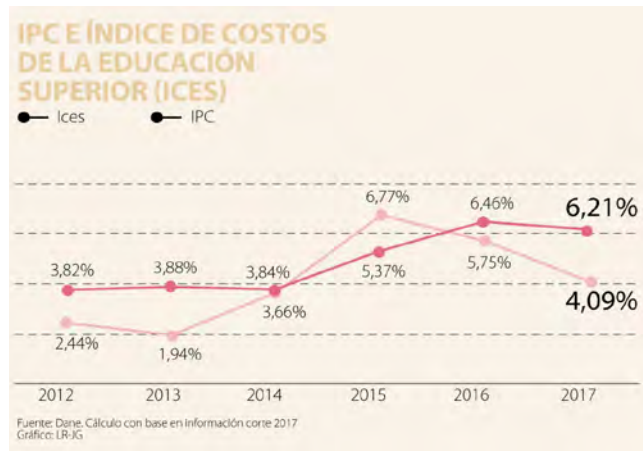
Desfinanciación de la universidad pública

De manera reciente se han realizado marchas exigiendo al Gobierno nacional más recursos para la universidad pública. Son muchos los documentos académicos que concluyen que en realidad existe una deuda histórica en términos financieros con los establecimientos públicos de educación superior.

Es verídico afirmar que los indicadores de cobertura han crecido de manera superior a las transferencias asignadas a las universidades públicas. Así lo demuestra el columnista guajiro Amylkar Acosta Medina:

En cuanto al financiamiento se refiere, la educación superior acusa enormes falencias. La misma se rige por la Ley 30 de 1992, por medio de la cual “se organiza el servicio público de la educación superior”, la cual no responde a la dinámica de crecimiento de la cobertura y de las nuevas y mayores exigencias que ella demanda. De conformidad con el artículo 86 de la misma ley, las transferencias de la Nación a

las universidades, desde su entrada en vigencia en 1993, están indexadas a la inflación causada el año anterior.



Así mismo lo señala un documento reciente del SUE: “los gastos de funcionamiento e inversión de las universidades en los últimos periodos se incrementaron año a año en promedio 10,69% (...), es decir, alrededor de 5 puntos porcentuales por encima del promedio del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en ese mismo período”.

Es más, de acuerdo con los profesores de la Universidad Nacional Carlos José Quimbay Herrera y Jairo Orlando Villabona Robayo, el efecto acumulado de la reducción de los aportes de la Nación a los presupuestos de funcionamiento e inversión de las universidades entre 1993 y 2015 fue de 44,4%, al pasar de representar 3,6% del total de gastos del Gobierno nacional en 1993 a solamente 2% en 2015.

Según cifras de la Asociación Colombiana de Universidades (Ascún), el número de estudiantes matriculados en pregrado pasó de 159.218 en 1993 a 611.800 en 2016, creció casi cuatro veces, y la cobertura se amplió entre 2010 y 2016 de 37,1% a 51,5%.

Se estima que por el solo concepto de gastos personales para el pago de docentes se ha venido acumulando anualmente un déficit de 4,4 puntos porcentuales con respecto al IPC, que se viene a sumar al déficit de \$ 15 billones en el rubro de inversión.

La universidad pública, al estar desfinanciada, avanza lentamente hacia la autofinanciación, teniendo que elevar los costos de la matrícula. En estricto sentido, si el Estado no financia la educación, la universidad pública tiende a desaparecer y se privilegia, de esta manera, a la universidad privada. Es, en realidad, una privatización solapada y silenciosa. Y en este escenario, el diagnóstico también es desalentador, pues el año pasado, 2017, después del aumento del IVA, las matrículas se redujeron, en algunos programas, hasta en un 30% en las universidades privadas, cuyos costos de matrículas en los últimos nueve años se han incrementado hasta en un 20%. Este es un golpe general a la posibilidad de educarse de la población colombiana.

Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías

El Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación tiene como objetivo incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general, incluidos proyectos relacionados con biotecnología y tecnologías de la información y las comunicaciones, contribuyendo al progreso social, al dinamismo económico, al crecimiento sostenible y a una mayor prosperidad para toda la población (artículo 29, Ley 1530 de 2012).

El Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530 de 2012 crearon y reglamentaron el FCTeI, asignándole el 10% de los ingresos del Sistema General de Regalías.

Conforme a lo contenido en el Acto Legislativo 5 de 2011, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTeI) deberá estar conformado por representantes del Gobierno nacional correspondientes a tres (3) Ministerios o sus delegados, a un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y a un (1) representante del Organismo Nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación; igualmente, tendrán asiento las instancias de planeación regional en representación de un (1) gobernador por cada instancia, y por último, se contará con la participación de cuatro (4) representantes de universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas.

La Ley 1530 de 17 de mayo de 2012, “por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, establece en su artículo 79 – Presupuesto para las asignaciones a los Fondos y beneficiarios, que le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), ordenar la distribución de las asignaciones a los Fondos, entre ellos el FCTeI.

No obstante, con la aprobación del Acto Legislativo 4 del 8 de septiembre de 2017, “por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política”, y la inclusión del parágrafo 8° transitorio, se aprobó el traslado de saldos no aprobados del FCTeI a 31 de diciembre de 2016 para financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Es así que mediante el Decreto-ley 1634 del 5 de octubre de 2017, “por el cual se ajusta el presupuesto bienal 2017-2018 del Sistema General de Regalías en cumplimiento de lo establecido en el parágrafo 8° transitorio del artículo 361 de la Constitución Política, adicionado mediante el Acto Legislativo 04 de 2017”, se estableció el valor del traslado en \$1.3 billones de pesos.

Así las cosas, una vez efectuado el traslado de recursos, la asignación ajustada del FCTeI para el período 2012 a 2018 se estableció en \$3.5 billones de pesos.

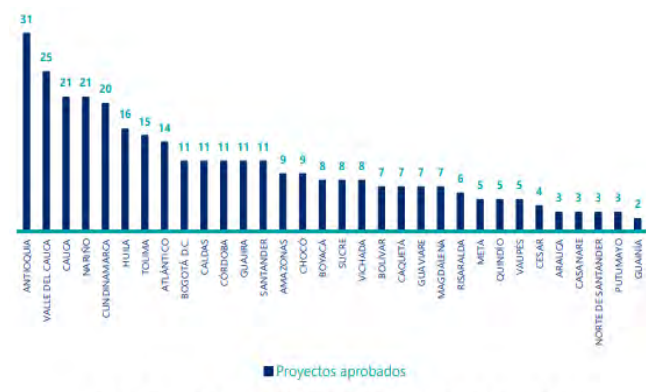
Es decir, la asignación ajustada para el período 2012-2018 de \$3.5 billones, de los cuales se han

aprobado recursos por \$2.6 billones a corte de 30 de junio de 2018, equivalentes a una ejecución del 75%. En promedio, se puede establecer que, por año el valor aprobado de recursos del FCTeI es de \$382 mil millones de pesos para actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación de impacto departamental, regional y nacional.

Los saldos disponibles por departamento según la secretaría técnica son los siguientes:

Table with columns: No., DEPARTAMENTO, REGION, ASIGNACION (2012-2018), PROYECTOS APROBADOS (2012-2018), LIBERACION DE RECURSOS TOTALES Y PARCIALES (2015-2018), SALDO (2012-2018), TRASLADO DE RECURSOS, DISPONIBILIDAD INICIAL 2017-2018, ASIGNACION 2017-2018, PROYECTOS APROBADOS 2017-2018, APROBACION VIGENCIAS FUTURAS, RECURSOS LIBERADOS SIN GIRO POR EL SGR (2017-2018), LIBERACION DE RECURSOS TOTALES Y PARCIALES (2017-2018), SALDO DISPONIBLE PARA APROBACION DE PROYECTOS, ASIGNACION AJUSTADA, PROYECTOS APROBADOS (2012-2018), % DE APROBACION (2012-2018), % DE APROBACION RECURSOS (2012-2018).

Entre el 2012 y el 2017, los departamentos con mayor número de proyectos aprobados han sido, en su orden: Antioquia, Valle del Cauca, Nariño y Cundinamarca.



Fuente: Secretaría Técnica del OCAD del FCTeI, con corte al 30 de junio de 2018.

Críticas de la Contraloría al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación

Una reforma al SGR debe atender de manera especial lo que viene sucediendo con el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTeI). El país tiene importantes rezagos en este campo, comparado con países de similar grado de desarrollo.

La distribución de los recursos entre los departamentos ha redundado en atomización de los mismos. La alta dispersión temática de los

proyectos de ciencia, tecnología e innovación, refleja la falta de definición de áreas estratégicas y que los criterios de priorización y aprobación de los proyectos terminan siendo muy laxos para definir que un proyecto sea considerado de ciencia y tecnología.

El ordenamiento institucional del FCTeI ha llevado a que la toma de decisiones sobre el gasto del Fondo esté determinada fundamentalmente por los Gobernadores, quienes generalmente tienen intereses diferentes a los que exige el desarrollo científico e incluso el desarrollo regional, o en últimas difícilmente pueden garantizar el aprovechamiento óptimo de los mismos.

Igualmente, es el Fondo que tiene el mayor rezago en ejecución: \$1,5 billones de saldos sin ejecutar en la nación; y extrema lentitud en la ejecución en los departamentos. Por ejemplo, a diciembre de 2015, deberían estar terminados 96 proyectos por un valor de \$640.077 millones; pero solo habían terminado 11 proyectos, por \$17.420 millones.

Proyección de cifras

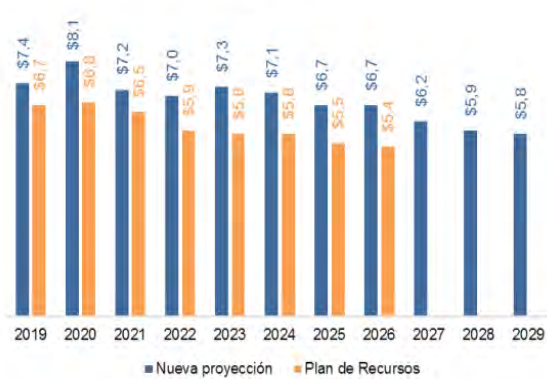
El Gobierno nacional recientemente radicó ante la Cámara de Representantes el proyecto de ley “por la cual se decreta el presupuesto del sistema general de regalías para el bienio del 1° de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020”. En este

definen la cifra **\$1.754.353.899.581**, destinados al fondo de ciencia, tecnología e innovación.

Así las cosas, de ser aprobada la iniciativa, en los próximos dos años las Universidades Públicas tendrían disponibilidad de **\$526.306.169.874,30**, cifra que sin duda ayudaría a disminuir el déficit que por concepto de Ciencia, Tecnología e innovación tienen las Universidades.

Si nos remitimos al Marco Fiscal de Mediano Plazo (junio de 2018), que según el Ministerio de Hacienda las proyecciones de regalías serían las siguientes:

Gráfico 7.14 Ingresos del Sistema General de Regalías en el mediano plazo (\$ billones)



Fuente: MHCP. Cálculos: FAE-DGCPTN, DGPM-MHCP

Las Universidades en 9 años (2021-2029) se estiman podrían acceder a recursos por valor de **1,791** billones de pesos.

Cordialmente,

Cordialmente,

Christian José Moreno Villamizar
 CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR
 Representante a la Cámara
 Departamento del Cesar

Carlos Mario Farelo
 CARLOS MARIO FARELO
 Representante a la Cámara
 Departamento del Magdalena

Alberto Díaz Jordano
 ALBERTO DÍAZ JORDANO
 Representante a la Cámara
 Departamento del Cauca

Mónica Utrera
 MÓNICA UTRERA
 Representante a la Cámara
 Departamento del Valle del Cauca

Jorge Bonico
 JORGE BONICO
 Representante a la Cámara
 Departamento del Tolima

Alonso Del Rio
 ALONSO DEL RIO
 Representante a la Cámara
 Departamento del Huila

José E. Piedrahíta
 JOSÉ E. PIEDRAHÍTA
 Representante a la Cámara
 Departamento del Boyacá

Teodoro Carrasquilla
 TEODORO CARRASQUILLA
 Representante a la Cámara
 Departamento del Quindío

CÁMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL

El día 17 de octubre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 210 de 2018 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Christian Moreno*, *Carlos Farelo* y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano

PROYECTO DE LEY NÚMERO 212 DE 2018
CÁMARA

por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 86. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes más un 5% adicional, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos de la nación, vigentes a partir de 2019.

Parágrafo. En todo caso la nación y las entidades territoriales podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el funcionamiento y/o inversión de universidades públicas, los cuales no harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 87. El Gobierno nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales e instituciones universitarias, en un porcentaje no inferior al 50% del incremento real del Producto Interno Bruto.

Este incremento se efectuará en conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran.

Parágrafo. El incremento al que se refiere el presente artículo se hará para los sistemas que se crearon en desarrollo de los artículos 81 y 82 de la Ley 30 de 1992 y los dineros serán distribuidos por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), previa reglamentación del Gobierno nacional.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Autores,

Autores,
 William Pineda, Alfredo Delafra, [Signature]
 [Signature]
 JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
 Representante a la Cámara
 [Signature] Alejandro Caballero
 [Signature] Gustavo H. Puentes D
 [Signature] [Signature]
 ERWIN ARIAS BETANCUR
 [Signature] [Signature]
 [Signature] [Signature]
 [Signature] [Signature]
 [Signature] [Signature]
 [Signature] [Signature]

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FACULTAD DEL CONGRESO

El artículo 114 de la Constitución Política de 1991, determinó claramente que *corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración*. Ahora, el artículo 150 determina que:

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
 (Subrayado por fuera del texto)

II. MOTIVACIÓN Y OBJETO DEL PROYECTO

Dentro del marco establecido por la Constitución Política en el artículo 67 se establece: “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los Derechos Humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”.

Como puede observarse es deber y obligación del Estado otorgar educación en todos los niveles, especialmente cuando el verdadero desarrollo integral de la persona depende de la Educación Superior, con lo cual se garantizaría la oportunidad de inclusión social y económica en un país productivo como el nuestro.

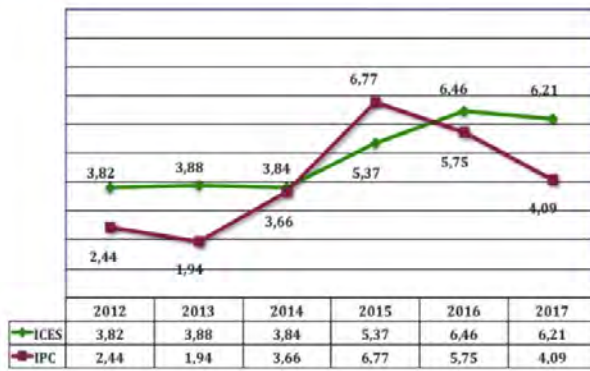
La verdadera oportunidad para la juventud de nuestra nación es y será siempre la educación, debemos abrir los horizontes y brindar una verdadera oportunidad de crecimiento y desarrollo personal que les permita alcanzar, los sueños y metas de su proyecto vida.

Lo anterior, teniendo en cuenta la Ley 30 de 1992, “por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, no ha sido del todo posible, en la medida que los recursos dispuestos para tal fin no responden a la dinámica de crecimiento de la cobertura y de las nuevas y mayores exigencias que la Educación Superior en Universidades Públicas demanda. Más aún cuando el artículo 86 establece que las transferencias de la nación a las universidades, desde su entrada en vigencia en 1993, se incrementan en pesos constantes. Dejando claro que los recursos requeridos para su funcionamiento e inversión no son consecuentes con los asignados por la ley.

En ese sentido, se debe traer a colación un estudio realizado por el Sistema Universitario Estatal (SUE) conformado por 32 rectores de las universidades públicas con la firma Cifras & Conceptos, en la cual señalan que los gastos de funcionamiento e inversión de las universidades en los últimos años, se incrementaron en promedio 10.69%, es decir, alrededor de 5 puntos porcentuales por encima del promedio del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en ese mismo período¹.

¹ Sistema Universitario Estatal (SUE). Informe Presidencia. Julio 2016 – julio 2018

Ilustración 4. Comparación IPC e Índice de Costos de la Educación Superior (ICES)



Fuente: DANE. Cálculos con base en información corte 2017.

Es así como la reducción de los aportes de la nación a los presupuestos de funcionamiento e inversión de las universidades entre 1993 y 2015 fue de 44.4%, por lo cual actualmente existe un déficit de 15 billones de pesos. Mientras los recursos para funcionamiento decrecen el número de estudiantes matriculados en pregrado pasó de 159.218 en 1993 a 611.800 en 2016, es decir que creció casi 4 veces y la cobertura se amplió entre el 2010 y el 2016 del 37.1% al 51.5%, lo anterior según cifras de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN).

En efecto, el aporte a las universidades públicas pasó de \$1.72 billones en 1993, cuando entró en vigencia la Ley 30 y en 2016 fue de \$2.93 billones con asimetría entre el crecimiento de dicho aporte y la ampliación de la cobertura, mientras en 1992 por cada estudiante el aporte era de \$10'825.890 en 2016 fue de tan solo \$4'785.338, menos de la mitad.

Además de todo lo anterior, la Corte Constitucional, a través de su Sentencia C-401 de 1998 decidió:

“Declarar INEXEQUIBLES el aparte del inciso segundo del artículo 74 de la Ley 30 de 1992. “...y no gozarán del régimen prestacional previsto para estos últimos”, y el aparte del artículo 73 de la misma ley que dice:

“... son contratistas y su vinculación a la entidad se hará mediante contrato de prestación de servicios, el cual se celebrará por períodos académicos.

“Los contratos a que se refiere este artículo no estarán sujetos a formalidades distintas a las que se acostumbra entre particulares. El régimen de estipulaciones será el determinado por la naturaleza del servicio y el contrato podrá darse por terminado sin indemnización alguna en los casos de incumplimiento de los deberes previstos en la ley o en el contrato.

“Estos contratos requieren, para su perfeccionamiento, el registro presupuestal correspondiente”, por unidad normativa.

Con lo anterior estableció que “los profesores de cátedra de las universidades públicas tienen también una relación laboral subordinada, por cuanto cumplen una prestación personal de servicio, igual a la que realizan los profesores de

tiempo completo, de medio tiempo o los llamados ocasionales, ellos devengan una remuneración por el trabajo desempeñado y están sujetos a una subordinación como se les exige a los otros, como horarios, reuniones, evaluaciones, etc., contemplados en el reglamento. Entonces frente a esta similar situación de hecho que identifica la misma relación de trabajo subordinado de estos servidores públicos, debe corresponderles el mismo tratamiento en cuanto a prestaciones sociales, que deben pagárseles proporcionalmente al trabajo desempeñado. Otro tratamiento desconocería el principio de igualdad y de justicia y sería evidentemente discriminatorio”.

Así pues, la Corte Constitucional ordenó a las universidades públicas modificar sustancialmente su régimen salarial y prestacional y ello conllevó un mayor costo de funcionamiento no previsto en la Ley 30; en ese sentido, se estima que por el solo concepto de gastos personales para el pago de docentes se ha venido acumulando anualmente un déficit de 4.4 puntos porcentuales con respecto al IPC, que se viene a sumar al déficit de \$15 billones en el rubro de inversión. Lo que permite concluir que las realidades de las universidades no son las mismas con las que se concibió la Ley 30 de 1992.

En conclusión no hay relación proporcional entre el aumento de las transferencias del Estado a las universidades públicas con el crecimiento de la población estudiantil y los requerimientos cada vez mayor por parte de las mismas para asegurar la calidad de la formación académica.

Es por todo lo anterior que el presente proyecto de ley tiene por finalidad revisar y replantear la Ley 30 de 1992, en especial lo relacionado con el funcionamiento e inversión de las Universidades Públicas, para así otorgarles los recursos necesarios que respondan a la alta demanda estudiantil y a la calidad exigida, todo ello con el fin de cerrar la brecha entre ingresos y gastos de las universidades públicas, garantizándole su sostenibilidad financiera.

Los cambios que se plantean en el proyecto modificando los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 buscan la coherencia y articulación del sistema, para que se conciba y actúe realmente como un continuo lleno de interrelaciones, una apuesta por la calidad y pertinencia de todo el sistema, con la conciencia de que si no se actúa en la educación media y básica, el solo sistema de educación superior será incapaz de propiciar los procesos formativos de los jóvenes.

Si algo contribuye a nivelar la igualdad de oportunidades en la sociedad es que todos los colombianos tengan las oportunidades de acceso a educación de calidad, sea esta pública o privada, pues solo un pueblo educado puede encarar los retos en un mundo en el que se impone la inteligencia.

La educación superior estatal ha demostrado que está en capacidad de mejorar su desempeño, es hora de hacer más con más recursos, y asegurar igualdad de oportunidades de acceso de los

jóvenes bajo la premisa de que la equidad no solo surge de asegurar el acceso.

Cordialmente,

La educación superior estatal ha demostrado que está en capacidad de mejorar su desempeño, es hora de hacer más con más recursos, y asegurar igualdad de oportunidades de acceso de los jóvenes bajo la premisa de que la equidad no sólo surge de asegurar el acceso.

Handwritten signatures and stamps including 'JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS Representante a la Cámara' and 'Osiris Alcaz Arce'.

Página 9 de 9

Large block of handwritten signatures and stamps on page 9, including names like 'Gustavo H. Puentes D', 'Jaime Rodríguez Contreras', and 'Julio C. Triana'.

Página 10 de 10

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 18 de octubre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 212 de 2018 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes Jaime Rodríguez, José Luis Correa, Julián Peinado y otras firmas.

El Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 213 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se adiciona un inciso a la Ley 1176 de 2007 Sistema General de Participaciones (SGP), y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Adiciónese al artículo veinte (20) de la Ley 1176 de 2007 "por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones" el cual quedará así:

Artículo 20. Destinación de recursos. Los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para municipios ribereños del río Magdalena serán destinados a financiar, promover y ejecutar proyectos relacionados con la reforestación que incluye la revegetalización, reforestación protectora y el control de erosión; el tratamiento de aguas residuales; y el manejo artificial de caudales que incluye recuperación de la navegabilidad del río, hidrología, manejo de inundaciones, canal navegable y estiaje; compra de tierras para protección de microcuencas asociadas al río Magdalena y; establecer y realizar acciones positivas y correctivas que permitan dinamizar la economía de las familias que viven de la actividad pesquera artesanal en las épocas de veda, garantizando así el real cese de la misma y permitiendo el crecimiento de los peces.

Parágrafo. Para realizar las acciones positivas y correctivas que dinamicen la economía, los entes territoriales en conjunto con la UNAP deberán caracterizar a las familias que vivan de la pesca artesanal como actividad principal y será este registro el que permita acceder a dicho beneficio.

Artículo 2°. Los municipios ribereños con asignación especial de recursos por parte del Sistema General de Participaciones (SGP), en conjunto con la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (UNAP) deberán a partir de la caracterización crear el programa de pesca responsable.

Parágrafo. El programa de pesca responsable deberá crearse en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Handwritten signature of Erwin Arias Betancur.

ERWIN/ARIAS BÉTANCUR H.R. a la Cámara por el Departamento de Caldas

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

La presente iniciativa legislativa encuentra su asidero en la necesidad imperativa de velar por la eficiencia del gasto público como un aspecto esencial de la política fiscal, y un elemento indispensable para alcanzar los objetivos de desarrollo económico, social e institucional, y dentro de los que se encuentran la aceleración del crecimiento, la reducción de la pobreza, la reducción de la desigualdad, el fortalecimiento de la legitimidad del Estado y el desarrollo económico.

La disposición establecida en el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007, “por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, permite la asignación de recursos del Sistema de Participaciones para municipios y distritos ribereños del río Magdalena, los cuales deben ser destinados de la siguiente manera: los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones (SGP) para municipios ribereños del río Magdalena serán destinados a financiar, promover y ejecutar proyectos relacionados con la reforestación que incluye la revegetalización, reforestación protectora y el control de erosión; el tratamiento de aguas residuales; y el manejo artificial de caudales que incluye recuperación de la navegabilidad del río, hidrología, manejo de inundaciones, canal navegable y estiaje; compra de tierras para protección de microcuencas asociadas al río Magdalena.

De esta manera, se pretende realizar la introducción de un inciso y un párrafo en el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007, así:

Artículo 20. Destinación de recursos. Los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para municipios ribereños del río Magdalena serán destinados a financiar, promover y ejecutar proyectos relacionados con la reforestación que incluye la revegetalización, reforestación protectora y el control de erosión; el tratamiento de aguas residuales; y el manejo artificial de caudales que incluye recuperación de la navegabilidad del río, hidrología, manejo de inundaciones, canal navegable y estiaje; compra de tierras para protección de microcuencas asociadas al río Magdalena y; **establecer y realizar acciones positivas y correctivas que permitan dinamizar la economía de las familias que viven de la actividad pesquera artesanal en las épocas de veda, garantizando así el real cese de la misma y permitiendo el crecimiento de los peces.**

Parágrafo. **Para realizar las acciones positivas y correctivas que dinamicen la economía, los entes territoriales en conjunto con la UNAP deberán caracterizar a las familias que vivan de la pesca artesanal como actividad principal y será este registro el que permita acceder a dicho beneficio.**

De esta manera, se busca permitir a los jefes de las entidades territoriales disponer de recursos

del Sistema General de Participaciones (SGP) de municipios y distritos ribereños del río Magdalena con el fin de establecer y realizar acciones positivas y correctivas que permitan dinamizar la economía de las familias que viven de la actividad pesquera artesanal en las épocas de veda, garantizando así el real cese de la misma y permitiendo el crecimiento de los peces.

II. ANTECEDENTES

El río Magdalena ha sido el afluente más grande e importante de Colombia; desde la época histórica ha sido el canal navegable usado para el ingreso al interior de Colombia, fue la vía usada para comunicar a Santa fe de Bogotá con el importante puerto de Cartagena de Indias, también usado por los españoles que llegaron al país en el siglo XVI para adentrarse a la selva que se pretendía colonizar; nuestro río cuenta con una longitud aproximada de 1.500 km cuyo principal afluente es el río Cauca; durante toda la existencia de nuestro país ha sido una célula importante de desarrollo, ha generado el asentamiento de comunidades que son hoy municipios con gran expectativa de desarrollo.

El río Magdalena nace en la cordillera de los Andes, en el macizo colombiano, más exactamente en el Páramo de Papas y desemboca en el mar caribe en Bocas de Ceniza a 7 km aproximados de la ciudad de Barranquilla; es navegable desde el municipio de Honda en el departamento del Tolima, hasta su desembocadura en la ciudad de Barranquilla en una extensión de 990 km y aguas arriba, también desde el municipio de Honda hasta Girardot en una extensión aproximada de 240 km. El río Magdalena ha sido tan influyente en el desarrollo de nuestro país, que el constituyente de 1991 vio la necesidad de crear en su artículo 331, una Corporación Autónoma para el Río Grande de la Magdalena, con el fin de procurar su conservación, navegabilidad, actividad portuaria, entre otros.

El Río Grande de la Magdalena, también ha sido un factor importante en la economía de los entes territoriales ribereños, pues la pesca garantiza el sustento de 35 mil familias de pescadores, esto es, la mitad de la pesca de agua dulce se obtiene de la gran cuenca del río Magdalena¹, pero esta generosa y artesanal economía se ha visto afectada por los cambios climáticos, la mano del hombre y la falta de interés del Estado para ejercer los controles que eviten la deforestación, la contaminación y la pesca en épocas de veda.

III. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)

El sistema de transferencias desde el gobierno central hacia los entes territoriales tuvo su origen en Colombia con la reforma constitucional llevada a cabo en 1958. Lo anterior, gracias a

¹ <http://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/pesca-del-rio-magdalena-afectada-por-el-cambio-climatico/16746573/1/index.html>

las discusiones que se presentaron en el país por cuenta de la necesidad de implementar reformas de tipo administrativo y fiscal que condujeran a la modernización del Estado colombiano. En este sentido, la figura de descentralización toma especial importancia y encuentran en autores como Musgrave (1959), el planteamiento de cómo la distribución de competencias entre niveles de gobierno y/o administraciones territoriales sobre ingreso y gasto público, pueden lograr una adecuada distribución de poder en la toma de decisiones en materia fiscal.

A la fecha, la estructura administrativa y fiscal de la nación ha sido testigo de modificaciones con el objetivo de lograr asumir dichas competencias a través de múltiples leyes en el tiempo, y dentro de las que resulta importante mencionar el Acto Legislativo 01 de 1968 que creó el situado fiscal con el objetivo de descentralizar los servicios de salud y educación y que fue reglamentado por la Ley 46 de 1971. Posteriormente, con el Acto Legislativo 01 de 1986, que otorgó mayor autonomía a los territorios a través de la posibilidad de que los mismos pudiesen elegir sus propios alcaldes; además, con la entrada en vigencia de la Ley 12 de 1986 y que dio inicio a la descentralización político administrativa en el país mediante la cesión de una porción adicional del impuesto del IVA a los municipios con menos de 100 mil habitantes, que con ello buscaban tener una mayor eficiencia administrativa y política.

En 2007 se presentó una modificación al sistema mediante la implementación del Acto Legislativo 04 de 2007. En este mismo año, y con el propósito de separar los servicios de agua

potable y saneamiento básico de los territorios, se aprobó la Ley 1176 de 2007 que modificó la Ley 715 de 2001. Conforme a los datos consignados en el informe presentado por la Contraloría General de la República, la ley en mención benefició desde el punto de vista macroeconómico y para las finanzas del Gobierno nacional, toda vez que se redujo la participación del SGP en los ingresos corrientes de la nación.

Así las cosas, tampoco se logró mayor autonomía fiscal de los municipios, ya que la dependencia de los recursos que gira la nación aún se mantiene, y por otra parte, los logros alcanzados en los distintos sectores son discutibles, desde el punto de vista de la eficiencia. Adicionalmente, se desarrolló una regla fiscal territorial, sin existir una nacional, que llevó al Gobierno Central a ampliar el gasto, con una tendencia nuevamente centralista.

Para dar un ejemplo de esto en la tabla No. 1, se puede observar que los recursos distribuidos a través del Sistema General de Participaciones (SGP) mediante documentos Conpes y documentos de distribución, ascienden en las últimas cuatro vigencias a \$76.6 billones de pesos, los cuales evidencian un comportamiento creciente hasta el año pasado cuando las asignaciones alcanzaron los \$20.8 billones de pesos. Lo anterior, permite establecer que en los últimos cuatro años el SGP ha distribuido entre los entes territoriales en promedio \$19.1 billones de pesos. En general, para el 2018 se produjo una reducción generalizada en los rubros, cuya mayor reducción se presenta en el sector educación.

Tabla No. 1. Distribución SGR para las vigencias 2015-2018

| Concepto | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 |
|--------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Educación | 19.747.700.849.631 | 20.834.566.092.315 | 18.872.997.058.543 | 17.350.876.511.447 |
| - Prestación Servicios | 18.607.333.209.978 | 19.492.297.088.283 | 17.523.252.538.605 | 16.087.925.745.388 |
| - Calidad | 1.140.367.639.653 | 1.342.269.004.032 | 1.349.744.519.938 | 1.262.950.766.059 |
| ----> Calidad (Gratuidad) | 540.002.945.449 | 591.599.648.280 | 599.136.014.610 | 572.997.303.277 |
| ----> Calidad (Matrícula) | 600.364.694.204 | 750.669.355.752 | 750.608.505.328 | 689.953.462.782 |
| Salud | 8.087.749.403.071 | 8.225.833.582.466 | 7.828.909.255.796 | 7.132.102.811.150 |
| - Régimen Subsidiado | 6.470.199.522.457 | 6.580.666.865.972 | 6.263.127.404.640 | 5.705.682.248.920 |
| - Salud Pública | 808.774.940.307 | 822.583.358.247 | 782.890.925.580 | 713.210.281.115 |
| - Prestación de servicios y subsidio a la oferta | 808.774.940.307 | 822.583.358.247 | 782.890.925.576 | 713.210.281.115 |
| Agua Potable | 1.782.605.990.881 | 1.813.040.871.237 | 1.725.555.509.441 | 1.571.973.680.825 |
| Propósito General | 3.829.301.758.189 | 3.894.680.390.066 | 3.706.748.872.134 | 3.376.832.351.402 |
| - Libre Destinación | 1.263.534.863.263 | 1.284.483.821.364 | 1.222.024.273.753 | 1.108.761.054.059 |
| - Deporte | 153.352.994.551 | 159.555.993.373 | 160.103.646.604 | 149.474.692.533 |
| - Cultura | 115.014.745.917 | 119.666.995.031 | 120.077.734.915 | 112.106.019.367 |
| - Libre Inversión | 2.170.606.242.217 | 2.232.719.630.684 | 2.107.309.561.889 | 1.913.925.824.859 |
| - Fonpet | 126.792.912.241 | 98.253.949.615 | 97.233.654.974 | 92.564.760.584 |
| Alimentación Escolar | 171.933.448.195 | 174.868.911.192 | 166.430.894.043 | 151.617.831.870 |
| Ribereños | 27.509.351.711 | 27.979.025.791 | 26.628.943.046 | 24.258.853.099 |
| Resguardos Indígenas | 178.810.786.122 | 181.863.667.640 | 173.088.129.806 | 157.682.545.145 |
| Fonpet Asignaciones Especiales | 0 | 618.254.527.821 | 965.299.185.452 | 879.383.424.844 |
| Primera Infancia | 0 | 154.164.185.073 | 162.550.716.742 | 171.327.685.765 |
| Total SGP | 33.825.611.587.800 | 35.925.251.253.601 | 33.628.208.565.003 | 30.816.055.695.547 |

Fuente. Sistema General de Participaciones SGP

Ahora bien, como se observa en la tabla anterior y de acuerdo con los resultados y niveles de ejecución es posible inferir que los territorios hoy deben responder a múltiples necesidades diferentes a las contempladas bajo el criterio de propósito general, pero que

impactan incluso de manera directa en sobre las necesidades de los territorios en materia económica y ambiental. Un ejemplo del caso particular del municipio de La Dorada, en el departamento de Caldas, lo podemos observar a través de la siguiente tabla.

Tabla No. 2. Distribución SGR para las vigencias 2015-2018 del municipio de La Dorada

| Concepto | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 |
|--------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Educación | 1.897.529.853 | 1.967.638.984 | 2.263.242.922 | 2.031.182.151 |
| - Prestación Servicios | 0 | 0 | 0 | 0 |
| - Calidad | 1.897.529.853 | 1.967.638.984 | 2.263.242.922 | 2.031.182.151 |
| ----> Calidad (Gratuidad) | 832.021.825 | 955.055.842 | 1.021.469.226 | 1.018.599.009 |
| ----> Calidad (Matrícula) | 1.065.508.028 | 1.012.583.142 | 1.241.773.696 | 1.012.583.142 |
| Salud | 11.610.798.701 | 12.257.695.355 | 12.592.540.838 | 11.566.989.844 |
| - Régimen Subsidiado | 10.624.685.490 | 11.262.345.916 | 11.413.469.032 | 10.550.401.175 |
| - Salud Pública | 591.766.581 | 601.002.809 | 686.138.519 | 527.051.605 |
| - Prestación de servicios y subsidio a la oferta | 394.346.630 | 394.346.630 | 492.933.287 | 489.537.064 |
| Agua Potable | 1.992.085.536 | 1.798.874.256 | 1.789.568.787 | 1.584.460.922 |
| Propósito General | 3.270.490.687 | 3.547.621.245 | 3.306.686.179 | 3.834.297.008 |
| - Libre Destinación | 1.373.606.088 | 1.490.000.923 | 1.369.224.347 | 1.610.404.744 |
| - Deporte | 151.750.768 | 164.609.626 | 177.911.380 | 177.911.381 |
| - Cultura | 113.813.076 | 123.457.219 | 133.433.536 | 133.433.536 |
| - Libre Inversión | 1.631.320.755 | 1.769.553.477 | 1.457.424.720 | 1.690.158.121 |
| - Fonpet | 0 | 0 | 168.692.196 | 222.389.226 |
| Alimentación Escolar | 209.185.107 | 202.302.043 | 202.183.023 | 204.032.774 |
| Ribereños | 581.798.062 | 591.731.247 | 563.178.210 | 513.052.938 |
| Resguardos Indígenas | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Fonpet Asignaciones Especiales | 0 | 140.923.096 | 220.674.090 | 474.027.715 |
| Primera Infancia | 0 | 190.898.314 | 203.360.276 | 216.321.349 |
| Total SGP | 19.561.887.946 | 20.697.684.540 | 21.141.434.325 | 20.424.364.701 |

Fuente. Sistema General de Participaciones SGP.

Por lo anterior, mediante la Ley 1176 de 2007, “*Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”, en su artículo 20 se permite la asignación de recursos del SGP para municipios y distritos ribereños del río Magdalena de cuatro maneras: la primera, destinada a financiar, promover y ejecutar proyectos relacionados con la reforestación que incluye la revegetalización, reforestación protectora y el control de erosión; la segunda, el tratamiento de aguas residuales; la tercera, el manejo artificial de caudales que incluye recuperación de la navegabilidad del río, hidrología, manejo de inundaciones, canal navegable y estiaje, y la cuarta, permite la compra de tierras para protección de microcuencas asociadas al río Magdalena. En este sentido, las cuatro opciones descritas anteriormente no les permiten a los municipios ribereños tomar acciones en los tiempos de veda, lo que pone en riesgo no solo los ecosistemas, sino que da lugar la depredación de los ecosistemas, entre ellos el del río Magdalena, que es una fuente primordial de sustento para miles de familias.

Tal y como se observa en la Tabla No. 2, el municipio ha recibido en promedio durante los últimos 4 años \$20.455 millones de pesos, de los cuales al rubro ribereños hoy se asignan en promedio \$562.000 millones de pesos, que se

encuentran destinados a financiar, promover y ejecutar proyectos relacionados con la reforestación, el tratamiento de aguas residuales, el manejo artificial de caudales, la compra de tierras para protección de microcuencas, todo estos aspectos que si bien son coyunturales para el territorio, el monto de los recursos no permite que los mismos sean suficientes para tomar acciones correctivas, generando que los recursos en la mayoría de los casos se pierdan y no puedan ser utilizados en un aspecto tan importante como el relacionado con las acciones positivas y correctivas para dinamizar la economía de las familias que viven de la actividad pesquera artesanal en las épocas de veda.

Se tiene entonces, que pese a las reformas constitucionales y legales instauradas en vigencias anteriores, y al efecto que han surtido las mismas en materia fiscal y de crecimiento por encima de la inflación, se requiere por parte de los territorios ribereños responder a necesidades específicas, ampliando su distribución y permitiéndoles de esta manera a alcaldes combatir de manera directa tanto la afectación de recursos naturales sino la pobreza y la desigualdad se encuentra altamente correlacionadas con los bajos niveles de desarrollo que mantienen varios de los municipios ubicados en la ribera del río Magdalena.

En el marco de lo expuesto, la presente iniciativa legislativa encuentra su asidero en la necesidad de ampliar las disposiciones establecidas en el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007, mediante la inclusión de un nuevo literal que permita a aquellos municipios que hacen parte de la ribera del río, establecer y realizar acciones positivas y correctivas que dinamicen la economía a través de acciones que permitan el cuidado de los ecosistemas de la depredación de los recursos naturales, garantizando la subsistencia en las épocas de veda por medio del cese real de la actividad pesquera artesanal.

Para esto se tienen ejemplos como la incautación por parte de la AUNAP de 35 kilogramos de bagre rayado en época de veda en mayo de 2017. Lo anterior, pese a la existencia de la Resolución 00242 del 15 de abril de 1996, que reglamenta el acuerdo 009 del 8 de marzo de 1996, y que establece los tiempos de veda del bagre pintado en la cuenca de los ríos Magdalena, Cauca y San Jorge. De esta manera y mediante la posibilidad para que los territorios ribereños puedan establecer recursos para atender los tiempos de veda, permitirán garantizar la conservación de este recurso pesquero que satisface las necesidades básicas de una de las poblaciones más vulnerables de la zona, además de permitir que su alta demanda, sumado a la contaminación de los cuerpos de agua, las barreras en los canales de migración y la pérdida de las ciénagas por la disminución de agua, pongan en peligro especies e incluso la seguridad alimentaria de los territorios.

Muestra de este tipo de actividades se encuentran documentadas en el informe de gestión para el año 2017 de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), la cual, para finales de diciembre, realizó 2079 operativos de control, en donde se llevaron a cabo un total de 297 decomisos de productos pesqueros, cifra inferior a la registrada en 2016 que alcanzó los 356 decomisos con aproximadamente 31.518 kilogramos en el caso del primero, y 50.530 kilogramos en el segundo.

IV. MARCO ECONÓMICO DE LA INICIATIVA

La eficiencia del gasto público es un aspecto esencial de la política fiscal, y un elemento indispensable para alcanzar los objetivos de desarrollo económico, social e institucional, tales como la aceleración del crecimiento, la reducción de la pobreza, la reducción de la desigualdad, el fortalecimiento de la legitimidad del Estado y el desarrollo económico.

La eficiencia del gasto público alude a los efectos que este tiene sobre las condiciones económicas y sociales de los territorios, y sobre la vida cotidiana de la gente, con relación a los recursos utilizados. En tal sentido, la eficiencia se distingue de la efectividad en tanto esta última solo considera si se alcanzan los objetivos

deseados, independientemente del nivel de gasto. En consecuencia, una política puede ser efectiva pero no eficiente, pero no al revés.

Por lo anterior, la presente iniciativa legislativa encuentra su asidero en la necesidad de ampliar las disposiciones establecidas en el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007, mediante la inclusión de un nuevo literal que permita a aquellos municipios que hacen parte de la ribera del río puedan establecer y realizar acciones positivas y correctivas que dinamicen la economía de las familias de pescadores artesanales a través de acciones que permitan el cuidado de los ecosistemas de la depredación de los recursos naturales, garantizando la subsistencia en las épocas de veda por medio del cese real de la actividad pesquera artesanal.

El análisis desarrollado evidencia que existen una serie de aspectos que mejorar en cuanto a la eficiencia del gasto público en los municipios ribereños, que, desde el punto de vista de la eficiencia de la asignación de recursos, es decir, de la priorización estratégica del gasto público, deben ser corregidos con el objetivo de obtener una actividad de pesca artesanal bien manejada que cause menos daños ambientales y requiera de menos subsidios, al reemplazar estos por inversiones que generen el cambio hacia actividades sustentables ambientalmente y sostenibles sin necesidad de apoyos de gobierno.

Finalmente, y en línea con lo que viene planteando la academia y en su momento la Comisión del Gasto Público, se hace necesaria la optimización del gasto público a través de reformas al actual Sistema General de Participaciones (SGP), que no solo simplifique los criterios de asignación y distribución de las transferencias a las regiones, sino que fortalezca la capacidad de gestión y generación de ingresos de los entes territoriales.

V. DERECHO COMPARADO DE LA INICIATIVA

Los subsidios dirigidos a los sectores pesqueros han resultado ser vitales para preservar el modo de vida y la seguridad alimentaria de miles de personas en el mundo y en especial de los territorios que cuentan con este sector productivo dentro de sus economías. Sin embargo, la capacidad de los productores para sostener ingresos o empleos estables y garantizar la seguridad nutricional está amenazada por el manejo inadecuado de los recursos, dando lugar a iniciativas de este tipo en diferentes lugares del mundo y que se relacionan con la continuación.

México tiene una iniciativa de esta naturaleza, conocida como Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la cual fue implementada como reglamentación del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La misma tiene por objeto regular y fomentar la conservación, protección, restauración,

producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos, así como distribuir las competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX inciso G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable.

En Costa Rica también han sido implementadas estas iniciativas, mediante lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley N.º 8436, Ley de Pesca y Acuicultura y su Decreto Reglamentario N.º 32511-MTSS, de agosto del 2005, mediante el cual y con motivo de una situación de pobreza coyuntural se facultó al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) a otorgar un subsidio a los pescadores y ayudantes que cumplan con las condiciones definidas en el decreto de referencia y hasta por las sumas o montos establecidos en el mismo.

En este mismo sentido, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio (OMC) han defendido este tipo de subsidios como “una contribución financiera por el sector público que proporciona beneficios al sector pesquero”, por lo que los mismos suelen ser utilizados para manejo, investigación y vigilancia; creación de infraestructura pesquera, exención de impuestos, apoyo para la construcción de barcos, apoyo directo al ingreso, seguro al desempleo y retiro de embarcaciones.

Por lo anterior, la pesca artesanal resulta de vital importancia para preservar el modo de vida y la seguridad alimentaria de miles de personas de la región y del país. Sin embargo, la capacidad para proveer empleos estables y garantizar la seguridad nutricional está amenazada por el manejo inadecuado de los recursos. Por lo anterior, con la presente modificación el ente territorial podrá autorizar el destino de estos recursos en favor de realizar acciones como los estudios sobre vedas, con el propósito de desarrollar programas en favor de los pescadores que se vean afectados en los períodos de veda, siempre que se compruebe que no tienen otras fuentes de ingresos y se encuentran en condición de pobreza.

En conclusión, se puede observar que pese a que en otros países para este tipo de iniciativas han sido utilizados los subsidios a los pescadores artesanales, lo que se pretende en este proyecto de ley es que los territorios ribereños tengan la posibilidad de establecer recursos para atender los tiempos de veda que permitirán garantizar la conservación de este recurso pesquero que satisface las necesidades básicas de una de las poblaciones más vulnerables de la zona, además de permitir que su alta demanda, sumado a la contaminación de los cuerpos de agua, las barreras en los canales de migración y la pérdida de las ciénagas por la disminución de agua, pongan en peligro especies e incluso la seguridad alimentaria de los territorios.

VI. MARCO NORMATIVO

La Constitución Política a través de los artículos 356 y 357 ha desarrollado el Sistema General de Participaciones, el cual consiste en las transferencias que realiza el Gobierno central hacia los entes territoriales.

La Ley 1176 de 2007, en su artículo 20 establece la asignación especial del Sistema General de Participaciones para municipios y distritos ribereños del río Magdalena, y establece cuatro circunstancias en las que procede el gasto del recurso.

Ley 715 de 2001. *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia del Sistema General de Participaciones.*

Ley 13 de 1990. Que regula el manejo integral y la explotación racional de los recursos pesqueros con el fin de asegurar su aprovechamiento sostenido y por medio de la cual se dicta el Estatuto General de Pesca; igualmente, declara la actividad pesquera como de utilidad pública e interés social. Define el concepto de actividad pesquera como el proceso que comprende la investigación, extracción, cultivo, procesamiento y comercialización de los recursos pesqueros.

Ley 811 de 2003. Crea las Organizaciones de Cadena en el Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal y Acuícola y, crea las Sociedades Agrarias de Transformación (SAT).

Decreto 3800 de 2006. Reglamenta parcialmente la Ley 811 de 2003, sobre Organizaciones de Cadena en el Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal y Acuícola.

Resolución 186 de 2008. Establece los procedimientos para la inscripción, reconocimiento, seguimiento y cancelación de las Organizaciones de Cadena en el Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal y Acuícola.

Decreto 2256 del 4 de octubre de 1991, por medio del cual se reglamenta la Ley 13 de 1990, junto con lo establecido en la ley, le dan a la actividad pesquera la calidad de “interés público”, por lo que a la luz de la jurisprudencia se considera de interés general, dejando en un segundo plano el interés particular, igualmente establece que la extracción artesanal estará orientada de preferencia, pero no exclusivamente, a la pesca de consumo humano directo y solo podrán ejercerla los colombianos. La extracción de peces ornamentales debe realizarse, preferentemente, por pescadores artesanales.

Resolución 00242 del 16 de abril de 1995. *“Por medio de la cual se reglamenta el Acuerdo número 009 del 8 de marzo de 1996, originado de la junta directiva del INPA, y se establecen las medidas pertinentes para el cumplimiento de la veda del bagre rayado o pintado Pseudoplatystoma fasciatum en la cuenca del Magdalena”.*

Decreto 4181 de 3 de noviembre de 2011, nuevamente se modifica la Ley 13 de 1990, escindiéndole funciones al antiguo Instituto

Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, pero a la vez también da creación a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap).

Del honorable congresista,

Del honorable congresista,

ERWIN ARIAS BETANCUR
 H.R. a la Cámara por el Departamento de Caldas

Referencias

Departamento Nacional de Planeación. Distribuciones del Sistema General de Participaciones SGP. Disponible en web: [<https://sicodis.dnp.gov.co/AspxSGP/DistribucionesSGP.aspx>].

Ley 1176 de 2007. Disponible en web: [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1176_2007.htm#20].

Ley 715 de 2001. Disponible en web: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html].

Ley 13 de 1990. Disponible en web: [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0013_1990.htm].

Informe de Gestión 2017. Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca AUNAP. Disponible en web: [<http://www.aunap.gov.co/2018/informe-de-gestion-2017.pdf>].

Informe de Gestión 2016. Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca AUNAP. Disponible en web: [<http://www.aunap.gov.co/wp-content/uploads/2017/02/INFORME-DE-GESTI%C3%93N-ANUAL-AUNAP-2016.pdf>].

Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones. Contraloría General de la República. Bogotá, 2017.

JUNGUITO, Roberto y RINCÓN, Hernán (2004). Política Fiscal en el Siglo XX en Colombia. 160 p. Disponible en web: [<http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra318.pdf>].

Resolución 00242 del 16 de abril de 1995. “*Por medio de la cual se reglamenta el acuerdo No. 009 del 8 de marzo de 1996, originado de la junta directiva del INPA, y se establecen las medidas pertinentes para el cumplimiento de la veda del bagre rayado o pintado Pseudoplatystoma fasciatum en la cuenca del Magdalena*”.

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 18 de octubre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 213, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante: *Erwin Arias Betancur*.

El Secretario General.

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 215 DE 2018 CÁMARA

por medio del cual se dignifica financieramente la profesión de docente en las instituciones de educación superior públicas, modificando el artículo 336 del Estatuto Tributario.

El Congreso de Colombia

DECRETA:


Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley consiste en dignificar financieramente la profesión de docente en las instituciones de educación superior públicas, a través de la modificación del artículo 336 del Estatuto Tributario.


Artículo 2°. *Límite de renta exenta a los ingresos por el ejercicio de la profesión docente en instituciones de educación superior públicas.* Adiciónese un párrafo al artículo 336 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. Para el caso de los rectores y profesores de universidades oficiales, los gastos de representación reconocidos como renta exenta en el numeral 7 del artículo 206 de este Estatuto Tributario, no se tendrán en cuenta para efectos del cálculo del límite porcentual previsto en el presente artículo.


Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congresistas,


FABIAN DÍAZ
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde


CESAR PORTIZ
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde


WILMER LEAL
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde


NEYLA RUIZ
 Representante a la Cámara
 Partido Alianza Verde

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente proyecto de ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en cinco (5) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, estas son: (1) Antecedentes y justificación, (2) objetivos del proyecto de ley, (3) Descripción del proyecto, (4) fundamento jurídico, y (5) impacto fiscal.

1. Antecedentes y justificación

A continuación, presentamos los principales antecedentes y consideraciones del proyecto de ley que remitimos para su deferencia y trámite ante el honorable Congreso de la República.

Mediante la Ley 75 de 1986 se dictaron normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales y se conceden unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.

El Capítulo V de la citada ley se ocupó de regular las rentas exentas y deducciones, y en el numeral 7 del artículo 35 reconoció como pagos o abonos en cuenta provenientes de una relación laboral o legal y reglamentaria exentos del impuesto de renta y complementaria, los siguientes:

“Los gastos de representación que perciban en razón a la naturaleza de las funciones que desempeñan (...) los rectores y profesores de universidades oficiales

(...) En el caso de los rectores y profesores de universidades oficiales, los gastos de representación no podrán exceder del cincuenta por ciento (50%) de su salario”.

En uso de las facultades otorgadas por los artículos 90, numeral 5, de la Ley 75 de 1986 y el artículo 41 de la Ley 43 de 1987, el Presidente de la República dicta el Decreto 624 de 1989 mediante el cual expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales, que incluye la disposición previamente transcrita bajo el numeral 7 del artículo 206 denominado “rentas de trabajo exentas”.

Desde su vigencia, esto es hace más de 30 años, la citada norma ha fijado un beneficio fiscal a favor de quienes desempeñan funciones de rectores y profesores de universidades oficiales, bajo condiciones de proporcionalidad y fomento de la actividad docente, aspecto reconocido por la Corte Constitucional al momento de estudiar la constitucionalidad de la norma.

El numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario ha sido objeto de examen de constitucionalidad por la honorable Corte Constitucional, centrándose el estudio de la norma frente a los rectores y profesores de universidad oficiales, en la Sentencia C-461 de 2004. La providencia que resolvió el citado juicio de constitucionalidad, declaró exequible el citado beneficio fiscal para lo cual consideró, entre otros aspectos, que:

“La institucionalización de los gastos de representación que consagra la norma bajo análisis a favor de profesores y rectores de universidades oficiales encuentra una justificación que está acorde con los mandatos superiores, pues consiste básicamente en una medida de estímulo y fomento tendiente a dignificar la actividad que desarrollan dichos servidores, como reconocimiento a su misión de formadores de futuros profesionales e investigadores, a las calidades que exigen esos cargos, y al status que ocupan en la sociedad quienes los desempeñan. La medida no solo persigue una finalidad válida a la luz del Ordenamiento Superior, sino que además resulta adecuada para alcanzar el objetivo fundamental de dignificar la actividad docente que desarrollan profesores y rectores de universidades oficiales, y reconocer el valioso aporte al progreso y a la identidad nacionales”.

Aunado a lo expuesto, la Dirección de Impuestos y de Aduanas Nacionales en sendos conceptos que hacen parte de la doctrina tributaria, ha reconocido el citado beneficio fiscal indicando que los gastos de representación a que hace referencia la norma, se calculan sobre ingresos constitutivos de salarios de los rectores y profesores universitarios¹.

Ahora bien, con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria, cuyos efectos se materializan en la vigencia fiscal 2018 por la aplicación de las nuevas reglas para tributar durante la vigencia gravable 2017, el beneficio fiscal a favor de los rectores y profesores de universidades oficiales se ha visto afectado, menguado o reducido, por el límite que incorpora el artículo 336 frente a las rentas exentas y deducciones para establecer la renta líquida cedular de las renta de trabajo.

Esta circunstancia contrario al propósito del legislador al momento de fijar como renta exenta del impuesto de renta y complementarios un porcentaje equivalente al 50% de los ingresos constitutivos de salario de los rectores y profesores universitarios, denominados para el efecto tributario o fiscal como gastos de representación, desconoce el citado beneficio fiscal y las condiciones de proporcionalidad y fomento de la actividad docente que datan de hace más de 30 años.

Como sustento de nuestra afirmación, a continuación, presentamos el impacto que ha tenido la reforma tributaria, tomando como población afectada algunos docentes universitarios, cuyo régimen salarial y prestacional por expresa disposición legal se encuentra regulada por el Decreto 1279 de 2012:



¹ Ver conceptos 026804 de 2007, 57623 de 2013 y 54191 de 2014.

² Información base profesores Universidad Industrial de Santander y otras IES públicas.

La anterior imagen muestra cómo la limitación del beneficio fiscal incluida en el artículo 336 del Estatuto Tributario, representa un alza del 800% en el pago de impuesto sobre la renta de profesores universitarios en relación con el año inmediatamente anterior.

En consecuencia, es claro que el beneficio fiscal instituido a favor de los rectores y profesores de universidades oficiales previsto en el numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario, hoy resulta inaplicable y pese a que el mismo no pierde vigencia, es decir, no ha sido derogado, no cumple o satisface el mandato contenido en el artículo 71 de la Carta Política que dispone: “*el Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales, y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades*”, y el literal f) artículo 31 de la Ley 30 de 1992 que sobre el particular señala: “*De conformidad con los artículos 67 y 189, numerales 21, 22 y 26 de la Constitución Política de Colombia y de acuerdo con la presente Ley, el fomento, la inspección y vigilancia de la enseñanza que corresponde al Presidente de la República, estarán orientados a: (...) f) Crear incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten la técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, la filosofía y las artes*”.

Así las cosas, la imposibilidad de aplicar el beneficio fiscal no solo afecta a quienes en la actualidad nos dedicamos a formar a los futuros profesionales e investigadores del país, sino que desincentiva la vinculación de futuros formadores con las calidades que ello demanda y desconoce el status que debemos ocupar en la sociedad.

Por las razones brevemente expuestas, ponemos a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley que tiene como propósito modificar el artículo 336 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 1° de la Ley 1819 de 2016, en el sentido de adicionarle un parágrafo mediante el cual se precise que para el caso de los servidores públicos rectores y profesores de universidades oficiales, los gastos de representación reconocidos como renta exenta en el numeral 7 artículo 206 del Estatuto Tributario, no se tendrán en cuenta para efectos del cálculo del límite porcentual previsto en el inciso segundo del artículo 336 del E. T.

Por último, en nuestra labor como Congresistas y siendo transparentes, es imperativo mencionar que el presente proyecto de ley lo elaboró la comunidad de docentes de las instituciones de educación superior públicas (profesores de la Universidad Industrial de Santander y la Asociación de Profesores de la Universidad de Antioquia), por lo cual el contenido intelectual y material de este documento se debe reconocer a este grupo, quien amablemente y en búsqueda de satisfacer una de las múltiples carencias que

presenta el sector educativo en nuestro país, amablemente nos presentaron la iniciativa, la cual decidimos revisar, adecuar y presentar a discusión siendo consciente de los problemas gravísimos que se están presentando sobre este tema hoy en día. Así mismo, el presente documento fue trabajado con el H. R. León Fredy Muñoz Lopera del Partido Alianza Verde, sin embargo, no figura como autor para evitar un posible conflicto de intereses.

2. Objetivos y justificación del proyecto de ley

En el presente acápite se dará cuenta de los objetivos del proyecto de ley y la respectiva justificación del mismo, para denotar sus fines y dar cuenta de las causas que lo justifican.

2.1. Objetivos

El objetivo general del proyecto de ley es el siguiente:

- Dignificar la profesión docente de instituciones de educación superior públicas por medio de un reconocimiento financiero a través de la efectiva aplicación del numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario.

A través de este objetivo general se pretende conseguir los siguientes objetivos específicos:

- Exhalar la profesión docente de las instituciones de educación superior públicas.
- Proteger la profesión docente de los cambios económicos, fiscales y laborales que se presentan en contra de los docentes de las instituciones de educación superior públicas.
- Incentivar la labor docente en instituciones de educación superior públicas.
- Reconocer la vital importancia de los docentes de las instituciones de educación superior públicas.
- Reducir las grandes brechas de desigualdad respecto de la profesión docente de las instituciones de educación superior públicas con otras profesiones.

3. Descripción del proyecto

En su primer artículo el proyecto de ley describe su objeto, el cual es: “dignificar financieramente la profesión de docente en las instituciones de educación superior públicas, a través de la modificación del artículo 336 del Estatuto Tributario”.

En el segundo artículo se plasma la modificación normativa, que adiciona un parágrafo 2° al artículo 336 del Estatuto Tributario, el cual indica que para efectos del límite porcentual del 40% establecido en esta norma, no aplicará para efectos de la renta exenta establecida en el artículo 206, numeral 7 del mismo cuerpo normativo, toda vez que la imposición de este límite para los efectos pertinentes, realiza que el beneficio tributario establecido a favor de los docentes y rectores quede sin un uso efectivo.

Por último, se establece la vigencia de la ley, la cual es a partir de su promulgación.

4. Fundamento jurídico

En lo referente a los artículos de índole tributario, encontramos el artículo 95-9 en donde se indica que uno de los deberes de los ciudadanos es contribuir a los gastos del Estado dentro de los conceptos de Justicia y Equidad, y por otro lado el artículo 363 donde se consagran los principios del sistema tributario, y se menciona de nuevo la Equidad, tal como se pretenden realizar con el presente proyecto de ley.

“**Artículo 95.** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”.

“**Artículo 338.** El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad”.

Cabe recordar que la Equidad Tributaria se define como un trato igual entre iguales (equidad horizontal) y un trato desigual entre desiguales (equidad vertical), en este sentido, considerando que el sector educativo tiene hoy en día varios problemas de financiamiento, y falta de estímulos a nivel del ejercicio de la profesión docente, la efectiva aplicación del artículo 206, numeral 7, puede ser un mecanismo idóneo para fomentar esta labor y, a su vez, impulsar y dignificar la misma.

Frente al régimen legal aplicable a los docentes de las universidades, la Ley 30 de 1992 señala en su artículo 72 que los profesores de dedicación exclusiva, tiempo completo y medio tiempo, están amparados por el régimen especial previsto en la ley, tienen la calidad de empleados públicos y no son de libre nombramiento y remoción.

Así las cosas, todos los docentes de la planta de personal de la universidad son *empleados públicos de régimen especial*. Esa especialidad surge de la existencia de un régimen de carrera docente, con periodo de prueba inicial especial (generalmente un año), evaluación periódica, régimen prestacional legal y salarial flexible y móvil en proporción directa a la escolaridad y a la producción intelectual, entre otros factores dispuestos en el Decreto 1279 de 2002.

La Constitución Política de 1991 incorpora el principio de reserva legal en materia salarial de los empleados públicos al Congreso de la República, que fija los objetivos y los criterios generales sobre los cuales se debe sujetarse el Gobierno en materia salarial y prestacional.

En virtud de esta facultad constitucional, el Congreso de la República expide la Ley 4ª de 1992 (ley marco en materia salarial de los servidores públicos del Estado), y en ella establece que sería el Gobierno nacional el encargado de señalar para los servidores públicos el “límite” máximo salarial de estos servidores, norma ajustada a los principios de eficacia, economía y eficiencia que rigen el gasto público.

En ejercicio de sus competencias, el Gobierno nacional ha expedido diferentes decretos por medio de los cuales ha fijado el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, aplicables a los servidores de la universidad por expreso mandato de la Ley 30 de 1992 (Estatuto de la Educación Superior), que en su artículo 77 señala:

“El régimen salarial y prestacional de los profesores de las universidades estatales u oficiales se regirá por la Ley 4 de 1992, los Decretos Reglamentarios y las demás normas que la adicionan o complementan”.

Por lo anterior, no es de competencia interna de los entes universitarios determinar el régimen salarial y prestacional de sus servidores, y queda proscrita en forma absoluta la posibilidad de que cualquier autoridad asuma esta competencia, que es restrictiva a la ley y a los decretos reglamentarios.

Mediante el Decreto 1279 de 2002 se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las universidades estatales, disposición aplicable a:

“las universidades estatales u oficiales a quienes se vinculen por concurso como empleados públicos docentes, o reingresen a la carrera docente, a partir de la vigencia de este decreto. Igualmente, están cobijados por el presente decreto los docentes que antes de la vigencia del Decreto 2912 de 2001 se regían por el régimen establecido en el Decreto 1444 de 1992 y los profesores que estando sometidos con anterioridad al 8 de enero de 2002 a un régimen salarial y prestacional diferente al del Decreto 1444 de 1992, se acojan al presente decreto”³.

En materia tributaria, el artículo 206 del Estatuto Tributario, expedido mediante el Decreto 624 de 1989, señala que serán renta exenta del impuesto de renta y complementarios los gastos de representación que perciban –entre otros– los rectores y los profesores de universidades oficiales por concepto de gastos de representación, estimados aquellos en cuantía igual a 50% de su salario.

Conforme se ha indicado, por disposición expresa del Estatuto Tributario, los gastos de representación que perciban los rectores y los profesores de universidades oficiales, en cuantía equivalente a 50% de su salario, fue catalogado como renta exenta del impuesto de renta y

³ Decreto 1279 de 2012 - Artículo 1º. *Campo de aplicación*.

complementarios, lo que la honorable Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad del citado beneficio fiscal mediante Sentencia C-461 de 2004 declaró exequible.

En tal medida, el beneficio fiscal además de encontrarse justificado por ser una medida de estímulo y fomento tendiente a dignificar la actividad de los rectores y los profesores universitarios, se constituye en un medio para alcanzar el objetivo fundamental de dignificar la actividad docente y para el reconocimiento de sus aportes al progreso.

En las consideraciones que motivan la decisión que adopta la Corte en el citado juicio de constitucionalidad, se aclara la viabilidad de fijar beneficios fiscales por razones promocionales o de fomento a determinada actividad.

Bajo la consideración transcrita, al momento de estudiarse a fondo el cargo de violación de la norma acusada, es decir, aquella que establece el beneficio fiscal a favor de los profesores y los rectores de universidades oficiales, señala la Corte en la sentencia mencionada previamente que:

“El inciso final del numeral 7 del artículo 206 del ET, declara exento del impuesto de renta un porcentaje equivalente al cincuenta por ciento (50%) del salario que reciben rectores y profesores de universidades oficiales, el cual corresponde a gastos de representación.

Según la doctrina de la Corte, el legislador tiene competencia para instituir exenciones sobre sumas de dinero que perciben los trabajadores como gastos de representación, siempre y cuando dicho beneficio tenga una justificación, y la misma se encuentre acorde con los mandatos superiores. Por tanto, en el asunto bajo revisión debe indagarse si el beneficio fiscal que se examina, decretado en favor de profesores y rectores de universidades oficiales, se encuentra justificado a la luz de los dictados del Ordenamiento Superior”.

Para tal fin, debe tenerse presente que distintos preceptos de la Constitución reconocen la importancia de la educación superior, así como el valor que reviste la actividad que desarrollan los profesores y directivas de los establecimientos universitarios.

(...)

En consonancia con estos preceptos superiores, la Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio de la educación superior, dispone que la educación superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado (artículo 2°). Adicionalmente, establece que el Estado, de conformidad con la Constitución Política, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior (artículo 3°).

(...)

La Corte ha expresado también, que cuando el legislador crea un beneficio tributario para el componente de la retribución identificado como gastos de representación, igualmente está atendiendo a una razón de índole objetivo que no vulnera el principio de igualdad ni la equidad en relación con los demás servidores públicos, toda vez que, según lo precisa el fallo que se comenta, la propia ley que estableció dicha exención consagró un aumento compensatorio para los ingresos de los empleados públicos que se hubiesen visto afectados por la eliminación de las rentas exentas.

Tampoco se produce una discriminación en relación con los trabajadores particulares, pues el concepto de gastos de representación es distinto en uno y en otro caso ya que a diferencia de lo que sucede en el sector público, donde constituyen ingresos del trabajador, en el sector privado dichos gastos son expensas que se hacen en beneficio de la empresa, y no pueden, desde la perspectiva tributaria, emplearse como instrumento para mejorar el ingreso real de los empleados, porque tal mejoría se haría con cargo a las finanzas públicas, por la reducción en el producido del impuesto.

Ahora bien, considerando todo el análisis constitucional de la disposición normativa en comento, ver su constitucionalidad e importancia, es necesario tratar el asunto que se desarrolla con la actualidad.

En tal sentido, con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria, se incorpora el concepto de cédulas en materia de determinación del impuesto sobre la renta de personas naturales, se agrupan rentas según su fuente y se fija el procedimiento para obtener una renta líquida en cada una de ellas.

Para la determinación de la renta líquida cedular de las rentas de trabajo, señala el artículo 336 del Estatuto Tributario lo siguiente:

Para efectos de establecer la renta líquida cedular, del total de los ingresos de esta cédula obtenidos en el periodo gravable, se restarán los ingresos no constitutivos de renta imputables a esta cédula.

Podrán restarse todas las rentas exentas y las deducciones imputables a esta cédula, siempre que no excedan el cuarenta (40%) del resultado del inciso anterior, que en todo caso no puede exceder cinco mil cuarenta (5.040) UVT.

PAR. En el caso de los servidores públicos diplomáticos, consulares y administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores, la prima de costo de vida de que trata el Decreto 3357 de 2009 no se tendrá en cuenta para efectos del cálculo del límite porcentual previsto en el presente artículo.

Según la norma transcrita, y pese a que el artículo 206 del Estatuto Tributario reconoce

a favor de los profesores y los rectores de las universidades oficiales un beneficio fiscal, representado en el reconocimiento de renta exenta del 50% de sus ingresos, catalogados como gastos de representación, al aplicar el artículo 336, modificado dicho beneficio se ve reducido al 40%, e incluso a un porcentaje inferior, por ser este el límite de las deducción imputables y las rentas exentas que pueden ser restadas a la cédula de renta de trabajo.

En consecuencia, el beneficio tributario que –conforme lo señaló la Corte– se ajusta al ordenamiento superior y se constituye como un medio o mecanismo para dignificar “*la actividad docente que desarrollan profesores y rectores de universidades oficiales*” no cumple su cometido, pues se ve afectado totalmente por el límite que introduce la reforma tributaria en el artículo 336.

Bajo las consideraciones expuestas, resulta procedente y necesario introducir al artículo 336 del Estatuto Tributario un parágrafo que permita mantener incólume el beneficio que incorpora el artículo 206, numeral 7 del mismo cuerpo normativo, a favor de los rectores y los profesores universitarios estatales, que precise que los gastos de representación, reconocidos como renta exenta, no se tengan en cuenta para el cálculo del límite porcentual previsto en el citado artículo.

5. Impacto fiscal

De conformidad con lo presentado, pero específicamente con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de destinar los recursos necesarios para promover la educación y exaltar la actividad docente de las instituciones de educación superior públicas, es relevante mencionar que una vez promulgada la ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento, además se debe tener en cuenta como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir *única* y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

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.

Finalmente, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto *último* en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. 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. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del *órgano* legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Por otro lado, frente a la prerrogativa que le asiste al legislador de establecer beneficios tributarios con el propósito de fomentar determinada actividad, sostuvo la Corte Constitucional en la Sentencia C-250 de 2000, que:

“la contribución de los destinatarios del mismo a los fines del Estado debe apreciarse no solo desde la perspectiva de su esfuerzo fiscal, sino también de la contribución que realizan al vincularse a actividades que, no obstante su importancia para el Estado, presumiblemente no se llevarían a cabo en ausencia del beneficio tributario, el cual se justifica, entonces, en el interés superior que alienta la actividad que se promueve, bien sea por su carácter estratégico, por su capacidad para generar empleo en áreas deprimidas, por su potencial sobre los niveles de actividad económica, etc. Y en otra hipótesis distinta, el beneficio tributario puede concederse para incentivar una actividad que comporte niveles de riesgo económico o personal superiores a los ordinarios. Y en todos esos casos sería necesario adelantar ese ejercicio de ponderación en orden a establecer si esos beneficios resultan compatibles con la Constitución”.

Finalmente, se debe tener en cuenta que el proyecto de ley no representa esfuerzo fiscal adicional del Gobierno, pues no se trata de la inclusión de una nueva renta exenta o la fijación de un nuevo beneficio tributario, sino de la precisión que permitirá la aplicación y el respeto de una disposición que existe hace más de 30 años, lo cual garantizará la aplicación del principio de irrenunciabilidad de beneficios a favor de trabajadores que contempla el artículo 53 de la Constitución Política.

Por todo lo expresado anteriormente, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto, esperando contar con su aprobación.

De los honorables Congressistas,

Por todo lo expresado anteriormente, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto, esperando contar con su aprobación.

De los honorables Congressistas,

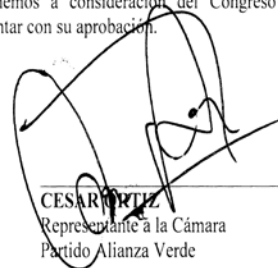
FABIAN DÍAZ
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



WILMER LEAL
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



CESAR ORTIZ
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



NEYLA RUIZ
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 18 de octubre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 215, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes: *César Ortiz, León Fredy Muñoz, Neyla Ruiz, Wilmer Leal.*

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Gaceta número 882 - Martes, 23 de octubre de 2018 | |
| CÁMARA DE REPRESENTANTES | |
| PROYECTOS ACTO LEGISLATIVO | Págs. |
| Proyecto de Acto legislativo número 211 de 2018 Cámara de Representantes, por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política..... | 1 |
| PROYECTOS DE LEY | |
| Proyecto de ley número 209 de 2018 Cámara, por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del Departamento de Antioquia para emitir la estampilla pro hospitales públicos del departamento de Antioquia. | 3 |
| Proyecto de ley número 210 de 2018 de Cámara, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 29 de la Ley 1530 de 2012. | 6 |
| Proyecto de ley número 212 de 2018 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones. | 10 |
| Proyecto de ley número 213 de 2018 Cámara, por medio del cual se adiciona un inciso a la Ley 1176 de 2007 Sistema General de Participaciones (SGP), y se dictan otras disposiciones..... | 13 |
| Proyecto de ley número 215 de 2018 Cámara, por medio del cual se dignifica financieramente la profesión de docente en las instituciones de educación superior públicas, modificando el artículo 336 del Estatuto Tributario..... | 19 |