



**ALFREDO RAMOS MAYA**  
Senador de la República

Bogotá, 3 de agosto de 2016

Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
**SECRETARIO GENERAL**  
Senado de la República de Colombia  
Ciudad.

**REFERENCIA:** Radicación Proyecto de Ley H.S Alfredo Ramos Maya

Señor Secretario General:

Para los fines a los que haya lugar de acuerdo con sus competencias, de manera atenta me permito allegarle el *Proyecto de Ley "POR MEDIO DEL CUAL SE FORTALECE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR OFICIAL EN COLOMBIA PARA MEJORAR SU CALIDAD Y COBERTURA"*, cuyos autores principales son los suscritos.

Cordialmente,

**ALFREDO RAMOS MAYA**  
Senador de la República

Anexo: Lo enunciado en tres (3) copias

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



## ALFREDO RAMOS MAYA

Senador de la República

### PROYECTO DE LEY No. 88 de 2016 SENADO

#### POR MEDIO DEL CUAL SE FORTALECE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR OFICIAL EN COLOMBIA PARA MEJORAR SU CALIDAD Y COBERTURA

El Congreso de la República de Colombia

#### DECRETA:

**Artículo 1.- Del objeto.** La presente Ley tiene por objeto fortalecer los mecanismos de financiamiento de las Instituciones de Educación Superior Oficiales en Colombia, con el fin de mejorar sus condiciones de cobertura y calidad.

**Artículo 2.-** Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 505 de 1999:

**Artículo nuevo. Estratificación de las instalaciones donde funcionan las Instituciones de Educación Superior oficiales.** Los distritos y municipios del país actualizarán la estratificación de las zonas urbanas, semiurbanas y/o pobladas, específicamente en los predios donde funcionen las Instituciones de Educación Superior oficiales. Estos predios serán estrato 1 en razón a la naturaleza del servicio que prestan.

**Artículo 3.-** Adiciónese el numeral 6 del artículo 50 de la Ley 1607 de 2012, el cual quedará así:

6. Los servicios de educación prestados por establecimientos de educación preescolar, primaria, media e intermedia, superior y especial o no formal, reconocidos como tales por el Gobierno, y los servicios de educación prestados por personas naturales a dichos establecimientos. Están excluidos igualmente los siguientes servicios prestados por los establecimientos de educación a que se refiere el presente numeral: restaurante, cafetería y transporte, así como los que se presten en desarrollo de las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994. Igualmente están excluidos los servicios de evaluación de la educación y de elaboración y aplicación de exámenes para la selección y promoción de personal, prestados por organismos o entidades de la administración pública.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cr. 7 N° 8 - 68 of 616B - Edf. Nuevo del Congreso

[alfredo.ramos@senado.gov.co](mailto:alfredo.ramos@senado.gov.co)

Tel: (571) 3823422 - Fax: (571) 3823423



## **ALFREDO RAMOS MAYA**

Senador de la República

**Parágrafo.** Los bienes o servicios, vendidos o prestados a las universidades públicas colombianas sin importar su naturaleza, no estarán gravados con IVA.

**Artículo 4.-** Modifíquese el artículo 92 de la Ley 130 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 92.-** Las instituciones de Educación Superior, los Colegios de Bachillerato y las instituciones de Educación No Formal, no son responsables del IVA. Los bienes o servicios, vendidos o prestados a las universidades públicas colombianas sin importar su naturaleza, no estarán gravados con IVA.

**Artículo 5.-** Modifíquese el artículo 118 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 118.-** Cada institución de educación superior destinará por lo menos el uno por ciento (1%) de su presupuesto de funcionamiento para atender el bienestar universitario de los estudiantes.

**Artículo 6.-** Adiciónese el artículo 93B a la Ley 30 de 1992:

**Artículo 93B.-** Créase el Sistema Único de Contratación de las Instituciones de Educación Superior Oficiales, que estará integrado por todas las Instituciones de Educación Superior Oficiales, a través del cual se celebrarán todos los contratos que para el cumplimiento de sus funciones celebren, el cual tendrá los siguientes objetivos:

- a) Racionalizar, unificar y optimizar los recursos humanos, físicos, técnicos y financieros en materia contractual.
- b) Crear condiciones favorables que permitan ahorrar costos por economías de escala.

**Artículo 7.-** Adiciónese el artículo 93C a la Ley 30 de 1992:

**Artículo 93C.-** El Ministro de Educación Nacional reglamentará el funcionamiento del sistema único de contratación de las Instituciones de Educación Superior Oficiales, en un plazo no superior a seis (6) meses, desde la expedición de la presente ley.

**Artículo 8.- Fortalecimiento de ingresos por investigación:** El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación -Colciencias-, incorporará en los sistemas de evaluación de proyectos a financiar con el Fondo de Regalías para Ciencia,

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



## ALFREDO RAMOS MAYA

Senador de la República

Tecnología e Innovación, un puntaje adicional siempre que la ejecución de los proyectos corresponda a Instituciones de Educación Superior Oficiales y dedicadas a investigación aplicada.

**Artículo 9.-** 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 del Sistema Universitario Estatal recibirán un incremento anual en los aportes del Presupuesto General de la Nación que corresponderá por lo menos a la inflación del año inmediatamente anterior, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 2015.

**Artículo 10.-** Modifíquese el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 87.-** A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto. Este incremento se efectuará de 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 1:** El incremento al que se refiere el presente artículo se hará para los sistemas que se creen en desarrollo de los artículos 81 y 82 y los dineros serán distribuidos por el Sistema de Universitario Estatal –SUE-, previa reglamentación del Gobierno Nacional.

**Parágrafo 2:** El Ministerio de Educación Nacional reglamentará en un plazo máximo de seis (6) meses a partir del momento de la expedición de la presente ley, un mecanismo mediante el cual aquellas universidades que presenten avances significativos en desempeño académico y planta docente, o ingresos provenientes del registro de propiedad intelectual, recibirán un aumento de hasta dos veces la el incremento real del Producto Interno Bruto del año inmediatamente anterior. Los recursos marginales

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



## **ALFREDO RAMOS MAYA**

Senador de la República

provenientes de este aumento deberán destinarse de manera exclusiva a programas de acreditación institucional.

**Artículo 11.- Recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET.** Cuando el pasivo pensional de una entidad territorial se encuentre saldado y al día, los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- que se encuentren dispuestos para atender el pasivo pensional de dicha entidad, se podrán utilizar para atender el pasivo pensional de las Instituciones de Educación Superior oficiales que se encuentren en su jurisdicción. La entidad territorial que disponga estos recursos dará prioridad a las instituciones que tengan un mayor pasivo pensional relativo al número de docentes y personal administrativo vinculado.

**Artículo 12.- Enajenación de inmuebles improductivos.** Previo concepto favorable del Ministerio de Educación, las Instituciones de Educación Superior oficiales estarán obligadas a enajenar mediante subasta pública los inmuebles improductivos que a la fecha tengan en un lapso no mayor a dos (2) años a partir del momento de expedición de la presente ley.

Los recursos obtenidos en razón a la enajenación de inmuebles improductivos serán destinados únicamente al aumento de la cobertura educativa.

**Artículo 13.-** Las universidades oficiales estarán exentas de la cuota de vigilancia fiscal establecida a favor el órgano de control fiscal que les corresponda. Así mismo, de cualquier contribución o aporte para la entidad que pueda ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en el campo de sus ejes misionales de investigación, docencia y extensión más lo relacionado con la administración institucional.

**Artículo 14.- Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que los hayan modificado o sustituido y demás normas que le sean contrarias.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



**ALFREDO RAMOS MAYA**  
Senador de la República

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_ SENADO**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE FORTALECE EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN  
DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR OFICIAL EN COLOMBIA”**

**Exposición de Motivos**

## **1. INTRODUCCIÓN**

El presente proyecto de reforma al financiamiento de la Educación Superior que se presenta al Honorable Congreso de la República, tiene como fin garantizar y propender por una mayor cobertura y un salto cualitativo en la calidad de la educación superior pública. Para ello, este proyecto busca fortalecer los mecanismos de financiamiento de las instituciones de educación superior pública. Además, se propone reformar algunos aspectos que puedan contribuir al ahorro de costos de las instituciones universitarias.

La Ley 30 de 1992, mediante la cual se organizó “el servicio público de la Educación Superior en Colombia”, estableció en su artículo 86 que los presupuestos de las universidades se actualizarían con base en la inflación. En principio, esto implica que el crecimiento del presupuesto es meramente nominal, y que en términos reales el presupuesto no se modifica. El Ministerio de Educación, consciente de que la fórmula de financiación prevista en la Ley 30 (y ratificada en el Plan Nacional de Desarrollo vigente) es insuficiente, logró aplicar, hasta hace tres años, algunos dineros adicionales al financiamiento básico con la característica de hacer base presupuestal. No obstante, el Consejo de Estado conceptuó que “todo lo que recibieran las Universidades por cualquier concepto del Estado se volvía base presupuestal”. Con ello, los presupuestos adicionales prácticamente desaparecieron y se regresó el esquema de crecimientos reales nulos, con contadas excepciones.

Esta condición, contrastada con la realidad según la cual los gastos de la canasta educativa crecen por encima del IPC (por ejemplo, salarios de profesores regidos por el Decreto 1279 de 2002 generan un aumento en promedio cercano a 3 puntos adicionales al incremento que regularmente decreta el Gobierno Nacional para los servidores públicos) y las obligaciones fiscales asignadas a las universidades oficiales (tal es el caso del aseguramiento de los estudiantes practicantes al sistema de riesgos

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



## **ALFREDO RAMOS MAYA**

Senador de la República

laborales -ARL- en cumplimiento del Decreto 55 de 2015), han generado en estas instituciones una brecha de desfinanciamiento cada vez más amplia hasta llevarla en este momento a límites insostenibles.

Entre tanto, estas entidades han tenido que hacer uso de su ingenio para proveerse de mayores recursos para su funcionamiento mediante la figura de ingresos adicionales, tales como consultorías, aclarando que este tipo de rentas no sólo son esporádicas (inestables) sino que su aprovechamiento no sobrepasa el pequeño porcentaje o plus que logran negociar con el respectivo contratante.

En otras palabras, las universidades públicas que participan de los presupuestos del Gobierno Nacional reciben hoy una partida presupuestal equivalente a la que recibían en 1993, pero con mayor exigencia en cobertura y calidad de la educación, que se traduce en un mayor número de docentes, estudiantes, y requiere inversiones en tecnología, investigación, infraestructura, capacitación entre otros. Dentro de las excepciones, se encuentran aquellas universidades que por su capacidad de gestión han logrado el establecimiento de estampillas, una forma de tributo ubicada dentro de la especie de tasas parafiscales que conlleva distorsiones en la estructura fiscal del país, asociadas a caprichos coyunturales del vaivén político que nada aportan al desarrollo equitativo de las regiones.

Se adicionaron recursos del CREE en la Reforma Tributaria de 2012 para las Universidades públicas; sin embargo, estos recursos siguen siendo insuficientes para cubrir las exigencias descritas.

La Ley 30 de 1992 dio a las universidades una autonomía importante en materia administrativa y normativa. Sin embargo, esta decisión dificultó la financiación de las universidades puesto que la autonomía financiera queda en cabeza de la Universidad, sin generar obligación alguna para la Nación de transferir recursos para garantizar el crecimiento en calidad educativa y cobertura. Esto hace que entre 1993 y 2013, mientras que el número de estudiantes matriculados creció en 237%, solamente crecieron en un 37% las partidas presupuestales asignadas a las Universidades, y la participación del Estado en el presupuesto de las Universidades haya pasado del 79% en 1993 al 48% en 2014.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



## **ALFREDO RAMOS MAYA**

Senador de la República

Pese a las restricciones presupuestales de las universidades públicas, los avances en materia de cobertura y calidad son evidentes. Mientras que en 2000, el 36% de los matriculados en universidades asistían a establecimientos oficiales, para 2005 se había alcanzado igualdad de condiciones entre públicas y privadas y para el año 2013, el 57% de los estudiantes se encontraban matriculados en instituciones de educación superior públicas. En materia de calidad, las universidades oficiales han venido superando, de manera reiterada, a las privadas en las pruebas Saber Pro en las principales competencias (exceptuando inglés); y ha habido un crecimiento constante en el número de docentes de las mismas (crecieron 24% entre 2007 y 2013); asimismo, los grupos de investigación crecieron un 31% entre 2003 y 2011, en estas universidades, y en materia de infraestructura se evidenció un crecimiento del 29% en número de metros cuadrados.

Este proyecto de ley pretende generar una distribución más adecuada respecto de las partidas relativas a gastos de funcionamiento, para que de esta forma la financiación y sostenibilidad de las instituciones no recaiga de manera exclusiva en el Gobierno Nacional. A manera de ejemplo, tenemos las cargas correspondientes a pagos de impuestos locales o de servicios públicos. Así las cosas, mediante el uso de instrumentos como la estratificación predial, es posible disminuir los montos a pagar por estos conceptos por parte de las universidades, de forma que dichas cargas presupuestales pasen de la Nación a las autoridades locales y las empresas de servicios públicos.

De otro lado, se busca implementar medidas de carácter tributario, sobre las cuales el legislativo resulta competente, tendientes a que todas las actividades en las que se involucren servicios prestados por las universidades públicas, sean excluidas del Impuesto al Valor Agregado - IVA. También se pretende que exista un sistema único de contratación para las universidades que genere economías de escala y optimice procesos administrativos, así como crear un sistema de transferencias meritocrático, en el que se premien las mejoras en calidad educativa, la mayor eficiencia administrativa, y se consigan adelantos en ciencia, tecnología e innovación. Finalmente, en concordancia con los mecanismos de asociación público privado en el ejercicio de la actividad administrativa, se busca incentivar dichos mecanismos construcción de infraestructura educativa, entre otros.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



## ALFREDO RAMOS MAYA

Senador de la República

### 2. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR OFICIAL EN COLOMBIA

Desde el momento en que fue expedida la Ley 30 de 1992, mediante la cual se reguló la Educación Superior en Colombia, los Gobiernos han enfrentado grandes retos como la ampliación de cobertura, la reducción de la desigualdad en medidas de acceso a la educación superior, la mejora de la calidad académica y del cuerpo docente universitario, entre otros. Los mayores avances en algunas de estas cuestiones se presentaron durante la década del 2000, así:

#### Tasa bruta de cobertura, matrícula total instituciones y participación de matrículas totales

TASA BRUTA DE COBERTURA (CENSO 2005)									
Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Matrícula en Pregrado	1.219.968	1.305.665	1.427.147	1.513.990	1.587.760	1.762.613	1.839.233	1.983.386	2.010.366
Población 17 - 21 años	4.061.334	4.125.881	4.187.317	4.241.585	4.284.916	4.319.415	4.342.603	4.354.649	4.356.453
Tasa de Cobertura	30,0%	31,6%	34,1%	35,7%	37,1%	40,8%	42,4%	45,5%	46,1%
Fuente: MEN - SNIES, DANE *Cifra preliminar antes de auditorías, corte a abril de 2015									
MATRÍCULA TOTAL INSTITUCIONES SEGÚN NIVEL DE FORMACIÓN									
Nivel de Formación	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Técnica Profesional	171.386	207.188	224.026	150.641	92.941	82.347	78.901	83.575	90.027
Tecnológica	175.862	188.249	239.954	347.741	449.686	520.754	539.507	603.688	600.329
Universitaria	872.720	910.228	963.167	1.015.608	1.045.133	1.159.512	1.220.825	1.296.123	1.320.010
Especialización	47.492	41.020	46.216	57.734	60.116	80.429	83.388	82.550	77.462
Maestría	13.099	14.393	16.624	19.681	23.819	30.360	32.745	39.488	45.710
Doctorado	1.122	1.431	1.544	1.806	2.326	2.920	3.063	3.800	4.257
Sin Información									390
<b>Total</b>	<b>1.281.681</b>	<b>1.362.509</b>	<b>1.491.531</b>	<b>1.593.211</b>	<b>1.674.021</b>	<b>1.876.322</b>	<b>1.958.429</b>	<b>2.109.224</b>	<b>2.138.185</b>
Fuente: MEN - SNIES *Cifra preliminar antes de auditorías, corte a abril de 2015									
PARTICIPACIÓN MATRÍCULA TOTAL									
Nivel de Formación	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Técnica Profesional	13,4%	15,2%	15,0%	9,5%	5,6%	4,4%	4,0%	4,0%	4,2%
Tecnológica	13,7%	13,8%	16,1%	21,8%	26,9%	27,8%	27,5%	28,6%	28,1%
Universitaria	68,1%	66,8%	64,6%	63,7%	62,4%	61,8%	62,3%	61,5%	61,7%
Especialización	3,7%	3,0%	3,1%	3,6%	3,6%	4,3%	4,3%	3,9%	3,6%
Maestría	1,0%	1,1%	1,1%	1,2%	1,4%	1,6%	1,7%	1,9%	2,1%
Doctorado	0,09%	0,11%	0,10%	0,11%	0,14%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Fuente: MEN - SNIES *Cifra preliminar antes de auditorías, corte a abril de 2015									

#### Matrícula total por sector y participación matrícula por sector

MATRÍCULA TOTAL POR SECTOR									
Sector	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Pública	659,228	739,834	826,532	872,352	927,295	1,012,456	1,045,980	1,106,244	1,113,604
Privada	622,453	622,675	664,999	720,859	746,726	863,866	912,449	1,002,980	1,024,581
<b>Total</b>	<b>1,281,681</b>	<b>1,362,509</b>	<b>1,491,531</b>	<b>1,593,211</b>	<b>1,674,021</b>	<b>1,876,322</b>	<b>1,958,429</b>	<b>2,109,224</b>	<b>2,138,185</b>

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cr. 7 N° 8 - 68 of 616B - Edf. Nuevo del Congreso

[alfredo.ramos@senado.gov.co](mailto:alfredo.ramos@senado.gov.co)

Tel: (571) 3823422 - Fax: (571) 3823423

## ALFREDO RAMOS MAYA

### Senador de la República

Participación	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Matrícula pública	51.4%	54.3%	55.4%	54.8%	55.4%	54.0%	53.4%	52.4%	52.1%
Matrícula privada	48.6%	45.7%	44.6%	45.2%	44.6%	46.0%	46.6%	47.6%	47.9%

Fuente: MEN - SNIES \*Cifra preliminar antes de auditorías, corte a abril

Este crecimiento elevado en el número de matriculados en instituciones oficiales de educación superior se ha hecho con cargo a las capacidades propias de las universidades, lo que ha derivado en mayores restricciones presupuestales.

Esta exposición de motivos se fundamenta en gran medida en el estudio publicado en el año 2012 por el Sistema Universitario Estatal – SUE, denominado “Desfinanciamiento de la Educación Superior en Colombia. La realidad de la crisis en el sistema de financiación de las Universidades Estatales”, el cual toma como base de análisis las 32 principales universidades públicas del país que lo integran<sup>1</sup>. Este trabajo, realizado bajo la coordinación del Dr. Fernando Noreña Jaramillo y Tatiana Rincón Laverde, detalla las problemáticas más relevantes para el financiamiento de este grupo de universidades. Estas universidades representan el 48% de los estudiantes matriculados en Instituciones de Educación Superior – IES- oficiales para el segundo semestre de 2013. En esta medida, las problemáticas que se relacionan en este documento son suficientemente representativas de todo el universo de IES oficiales. Cabe reiterar que este proyecto está dirigido a todas las IES oficiales.<sup>2</sup>

Entre otros aspectos, el estudio del SUE señala que para 2010, el tamaño del desfinanciamiento de las 32 universidades ascendía a \$11,15 billones. Sólo en materia de normas expedidas relativas a contratación de personal, el déficit es de \$1,2 billones.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Universidad de la Amazonia; Universidad de Antioquia; Universidad del Atlántico; Universidad de Caldas; Universidad de Cartagena; Universidad del Cauca; Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca; Universidad de Córdoba; Universidad de Cundinamarca; Universidad Distrital Francisco José de Caldas; Universidad Francisco de Paula Santander; Universidad Francisco de Paula Santander; Universidad Industrial de Santander; Universidad de La Guajira; Universidad de los Llanos; Universidad del Magdalena; Universidad Militar Nueva Granada; Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD); Universidad Nacional de Colombia; Universidad de Nariño; Universidad del Pacífico; Universidad de Pamplona; Universidad Pedagógica Nacional; Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia; Universidad Popular del Cesar; Universidad del Quindío; Universidad de Sucre; Universidad Sur colombiana; Universidad Tecnológica del Chocó; Universidad Tecnológica de Pereira; Universidad del Tolima; Universidad del Valle.

<sup>2</sup> Para el segundo semestre de 2013, las IES oficiales representaban cerca del 53% de la matrícula total del país en educación superior.

<sup>3</sup> Informe SUE 2012. <http://www.almamater.edu.co/sitio/Archivos/Documentos/Documentos/00000810.pdf>

## ALFREDO RAMOS MAYA

Senador de la República

Además, el estudio detalla que “la participación de los recursos de la Nación en el financiamiento de las Universidades fue en el año 2010 del 48% en contraste con un 79% en 1993”<sup>4</sup>; desconociendo el crecimiento en aspectos como el aumento en cobertura, no contemplados en la Ley 30 de 1992. El desconocimiento de estos aspectos hace necesario introducir reformas a la Ley 30, que procuren actualizar la comprensión de las dinámicas presupuestales de las IES oficiales. Entre los elementos más relevantes, se destacan los siguientes: (cuando no se especifique lo contrario, la fuente principal es el informe del SUE de 2012)<sup>5</sup>

- a. La contratación de docentes y personal administrativo: dado el congelamiento en términos reales al que se enfrentan actualmente las IES oficiales, cuando se trata de ampliaciones en la planta docente y administrativa, se ha optado por la contratación ocasional y hora cátedra, lo que deriva en un riesgo a un deterioro sostenido de la calidad en la educación. Esta contratación, junto a la carga prestacional, ha sido asumida por las universidades, que va de la mano con el elevado crecimiento en cobertura. El SUE señala que se debe elevar el número de docentes de planta de 11.425 a 19.215, lo que correspondería a un esquema de contratación docente en el que el personal de planta alcance el 70%, el personal ocasional el 10% y los catedráticos el 20%. El déficit en materia de mayor personal docente y administrativo se estima en \$665 mil millones por parte del SUE. Esta cifra, cabe destacar, es independiente del déficit de \$1,2 billones asociado a los cambios normativos en materia laboral.
  
- b. Formación docente: de acuerdo con el informe presentado por el SUE, las universidades estatales apuestan a tener una planta de 5.023 docentes con formación doctoral, lo que implicaría una inversión por parte del Gobierno de \$2,1 billones, de tal suerte que el 30% tenga dicha formación. La formación doctoral docente le ha costado a las Universidades cerca de \$1,2 billones en el período 2003-2011.

---

<sup>4</sup> Ídem

<sup>5</sup> Ídem

## ALFREDO RAMOS MAYA

Senador de la República

- c. **Infraestructura Física:** el informe del SUE estima que por cada estudiante debe tenerse un área mínima de 11 m<sup>2</sup> y actualmente se cuenta con 3,98 m<sup>2</sup>, esto sin contar con la población docente y administrativa. Además, de acuerdo con un informe presentado en 2012 por el periodista Cristian Mendoza<sup>6</sup>, solamente la Universidad Nacional requiere una intervención urgente de los 125 edificios que componen la ciudad universitaria (actualmente se está debatiendo el proyecto de Ley 047 de 2015 que busca cerrar esta brecha), ya que muchos fueron construidos cuando aún no se exigían las normas de sismo resistencia. Para el momento de la publicación, se estimó que dicha intervención rondaba los \$2 billones, lo que es alarmante si se tiene en cuenta que la Nación destina \$2,4 billones como presupuesto para todas las universidades estatales. A pesar de la ampliación en los programas que han tenido las IES oficiales, éstas no han recibido los recursos necesarios, no solo para ampliación de cobertura sino también para planta docente, como se expresó anteriormente. El informe del SUE, estima que el déficit agregado en materia de infraestructura es de \$7,3 billones.
- d. **Tecnologías de Información y Comunicación:** de acuerdo con el informe del SUE, las universidades públicas demandan una inversión adicional cercana a los \$488 mil millones para cumplir con los estándares mínimos en materia de actualización tecnológica y otros recursos de apoyo académico.
- e. **Recursos de apoyo académico:** en la actualidad, según detalla el SUE, las universidades realizan una inversión permanente cercana a los \$19 mil millones para suplir los requerimientos bibliográficos. Se estima que la necesidad adicional asciende a \$19,5 mil millones.
- f. **Bienestar Universitario:** el bienestar universitario, como lo establece el artículo 117 de la Ley 30 de 1992, son aquellas actividades motivacionales que deben desarrollar las instituciones educativas con el fin de disminuir y evitar la deserción, así como servicios preventivos de salud y atención de emergencias, primeros

---

<sup>6</sup> <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-u-nacional-derrumba-falta-plata/263052-3>

## ALFREDO RAMOS MAYA

Senador de la República

auxilios y situaciones de riesgo en las instalaciones de la IES<sup>7</sup>. El artículo 118 establece que las universidades deben destinar por lo menos el 2% del presupuesto destinado a funcionamiento. De acuerdo con el SUE, las universidades destinan el 3,7% y para cumplir con el 100% de las solicitudes de los estudiantes matriculados, provenientes de los estratos 1, 2 y 3, los recursos adicionales están por el orden de los \$218 mil millones.

- g. Acreditación y certificaciones: de las IES oficiales, 22 cuentan con acreditación de alta calidad. Para la obtención de la mencionada acreditación, las instituciones deben cumplir con estándares específicos que demandan una importante inversión que exceden los aportes que el Gobierno les transfiere. De acuerdo con el SUE, se necesitarían recursos adicionales año a año por alrededor de \$36 mil millones. El déficit agregado, señala el informe, es de \$319 mil millones.
- h. Seguridad Física, electrónica e informática: las universidades requieren una mejora sustancial en la seguridad al interior de sus instalaciones, así como implementar controles para el acceso y permanencia dentro del campus universitario para estudiantes, funcionarios y visitantes, y mejorar esquemas de seguridad informática. El SUE estima que en materia de seguridad física, las universidades necesitarían una inversión cercana a los \$235 mil millones, de los cuales ya se vienen invirtiendo cerca de \$52 mil millones. Para seguridad electrónica, se estima una inversión cercana a los \$47 mil millones, de los cuales se han invertido ya \$10 mil millones. Y finalmente, para seguridad informática, se cuantificaron necesidades cercanas a los \$12,3 mil millones, de los cuales las universidades han aportado cerca de \$4,7 mil millones.
- i. Impuestos y servicios públicos: finalmente, en materia de impuestos y servicios públicos, destaca el SUE, el déficit de las 32 universidades que componen este grupo asciende a \$87 mil millones.

---

<sup>7</sup> Op cit. SUE 2012. <http://www.almamater.edu.co/sitio/Archivos/Documentos/Documentos/00000810.pdf>

## ALFREDO RAMOS MAYA

Senador de la República

En esta medida, el déficit agregado de las universidades asciende, como se señaló al principio del documento, a \$11,15 billones (2,4% del PIB de ese año). Como se dijo, son valores a 2012, por lo que las necesidades y costos han venido en aumento y su costo nominal a 2016 es mucho mayor. Adicionalmente, es menester comentar que esta estimación sólo considera las 32 universidades del SUE, que participan con el 48% de la matrícula oficial en educación superior. No obstante, el rezago en el que han entrado otras IES oficiales hace plausible concluir que dicho déficit es, en gran medida, un mínimo del verdadero tamaño del déficit.

Algunas IES oficiales han logrado sobrellevar los problemas de financiamiento mediante la introducción de estampillas. No obstante, estas estampillas son en la práctica una distorsión a los esquemas tributarios territoriales, e implican en el real un tributo de forma parafiscal. Sorprende, por demás, que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, no esté involucrada en ninguna de las instancias de aprobación o administración de las estampillas. Cuando se trata de estampillas para IES oficiales del orden nacional, el mecanismo normativo que procede es la expedición de una ley de la República que determina el recaudo. Respectivamente, cuando se trata de IES oficiales del orden departamental procede una ordenanza, y cuando se trata de IES oficiales del orden municipal, un acuerdo.<sup>8</sup> El Ministerio de Educación dispone la información relativa a qué IES oficiales cuentan con estampillas cuyo recaudo se determina por ley, pero el país no cuenta con ninguna fuente centralizada de información correspondiente a IES oficiales del orden departamental o municipal, ni información centralizada referente al recaudo. Al tratarse de una forma parafiscal sorprende, cabe reiterar, la falta de claridad en esta materia por parte de la autoridad tributaria nacional.

El recaudo de estampillas a través de los años es presentado a continuación:

---

<sup>8</sup> Las IES oficiales beneficiarias de estampillas del orden nacional son: Universidad de Caldas, Universidad de Córdoba, Universidad de Cundinamarca, Universidad de la Amazonía, Universidad de la Guajira, Universidad de los Llanos, Universidad de Nariño, Universidad de Pamplona, Universidad de Sucre, Universidad del Chocó, Universidad del Magdalena, Universidad del Quindío, Universidad del Tolima, Universidad Francisco de Paula Santander, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Universidad Popular del Cesar, Universidad de Cartagena, Universidad Distrital "Francisco José de Caldas", Universidad del Cauca, Universidad del Valle, Universidad del Atlántico, Universidad Surcolombiana, Universidad de Antioquia, Universidad Tecnológica de Pereira, Universidad Industrial de Santander, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Pedagógica Nacional y Universidad del Pacífico.

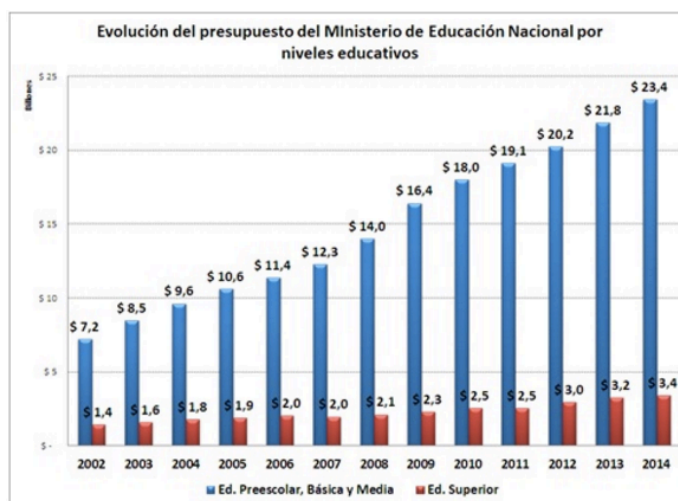
## ALFREDO RAMOS MAYA

Senador de la República

ESTAMPILLAS PRO UNIVERSIDADES PÚBLICAS											
2010		2011		2012		2013		2014		Enero a Junio de 2015	
Presupuesto de Ingresos Definitivo	Total Recaudado	Presupuesto de Ingresos Definitivo	Total Recaudado	Presupuesto de Ingresos Definitivo	Total Recaudado	Presupuesto de Ingresos Definitivo	Total Recaudado	Presupuesto de Ingresos Definitivo	Total Recaudado	Presupuesto de Ingresos Definitivo	Total Recaudado
194,535	150,126	165,295	168,298	163,107	153,665	175,000	172,290	177,784	209,109	195,326	104,229

### 3. PROPUESTAS PARA AYUDAR AL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Son muchos los aspectos que tendrían que abordarse con el fin de cubrir en su totalidad el desfinanciamiento que vive hoy la educación superior pública en Colombia. Este aspecto puede convertirse, en un futuro cercano, en un problema de carácter estructural cuando se consideran metas como la reducción de la desigualdad y de la pobreza, así como el acceso mismo a la educación superior. Lo anterior, muy a pesar de los esfuerzos que desde el año 2002 se empezaron a hacer para incrementar el presupuesto de las instituciones de educación superior, como se puede evidenciar a continuación:



Fuente: Oficina de Planeación. MEN. Ministerio de Educación Nacional.

Colombia se encuentra por debajo del promedio regional en materia de destinación del gasto público como porcentaje del PIB a educación superior, el cual llega hoy a niveles del 0,5%, cifra que en Latinoamérica es superada por México, Brasil y Chile.

## ALFREDO RAMOS MAYA

Senador de la República

No obstante, este porcentaje ha tenido un leve crecimiento en los últimos 20 años. La financiación pública de la educación superior tiene bastantes limitaciones en los términos de la Ley 30 de 1992 en tanto, como algunos estudios señalan,<sup>9</sup> los recursos asignados se encuentran circunscritos al sostenimiento de la operación de las IES oficiales y no al cumplimiento de metas específicas por parte de ellas, ni hay previsión alguna para el financiamiento de actividades adicionales.

Es por ello que se hace necesario un Proyecto de Ley como el que se presenta, con el que se espera contribuir a la disminución de la carga presupuestal de las universidades públicas en Colombia. Entre otras propuestas, se destacan:

- i) Procurar que las IES oficiales estén estratificadas en el nivel 1, con el fin de disminuir el pago de servicios públicos y las cargas asociadas a impuesto predial.
- ii) Crear un sistema único de contratación universitaria con el fin de integrar servicios de contratación para todas las universidades, estimulando el ahorro de costos a través de las economías de escala.
- iii) Generar padrinazgos o asociaciones entre universidades públicas que permitan ahorrar costos de burocracia.
- iv) Promover la calidad en la educación, la eficiencia administrativa y la investigación, mediante un mecanismo meritocrático de transferencias presupuestales de orden nacional.
- v) Facilitar la renuncia a bienes improductivos de las IES oficiales mediante subastas, de forma que se eliminen cargas financieras innecesarias y con su producido destinarlo a la inversión.
- vi) Incentivar Asociaciones Público - Privadas para el desarrollo de infraestructuras educativas.
- vii) Facilitar la destinación de recursos de FONPET para atender pasivos pensionales de las IES oficiales, cuando las entidades territoriales los hayan cubierto.

---

<sup>9</sup> El financiamiento de la educación superior en Colombia: retos y tensiones. Alberto Jaramillo. Mayo de 2010.





## **ALFREDO RAMOS MAYA**

Senador de la República

- viii) Dar prioridad en los recursos de regalías de Ciencia, Tecnología e Innovación, a las IES oficiales, con incentivos para la vinculación de docentes con doctorado.
- ix) Promover la asignación de partidas presupuestales del Ministerio de las Tecnologías de Información y Comunicaciones para atender demandas de las IES oficiales en materia de tecnología.
- x) Generar facilidades en materia tributaria para los servicios que prestan las IES oficiales, siempre y cuando se relacionen con actividades misionales de docencia, investigación y extensión.

Con este ánimo, y propendiendo por una Colombia con mayor equidad y con menos desigualdades, se pone a consideración del Congreso de la República este Proyecto de Ley.

**ALFREDO RAMOS MAYA**  
Senador de la República

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA