

Análisis del recaudo y usos de la estampilla ProUnillanos

YULY ALEJANDRA PERILLA JIMÉNEZ*

RESUMEN La presente reflexión académica pretende analizar el uso del recaudo de la estampilla Pro Universidad de Llanos en los periodos 2009-2018, por medio de una revisión documental, con el fin de identificar la destinación y la ejecución presupuestal que permitieron la emisión de la Ley 2076 de 2021, por la cual se amplía la autorización a la Asamblea Departamental del Meta y a los concejos municipales de cada una de sus entidades territoriales para que ordenen la emisión de la estampilla “Universidad de Los Llanos” y se dictan otras disposiciones. **Palabras clave:** estampilla, Unillanos, recaudo.

Introducción

El artículo presenta una conceptualización y revisión histórica de las normas de orden nacional y regional sobre la aprobación y uso de la estampilla “Universidad de los Llanos”, para analizar el recaudo y la destinación presupuestal dentro del periodo 2009-2018.

Para lo anterior, es importante identificar el origen del tributo objeto de esta investigación, los escenarios de aprobación de orden nacional y departamental y el propósito y el objeto con los que se planteó la creación de aquel y que permitirán responder planteamientos como ¿cuál es el uso del recaudo de la estampilla ProUnillanos?

La reflexión académica se centra en dos fases desde el enfoque cualitativo: la primera, focalizada en la contextualización histórica, conceptual y normativa de las estampillas como gravámenes de naturaleza parafiscal, y la segunda, orientada particularmente a la aprobación y destinación de los recursos de la estampilla “Universidad de los Llanos” dentro del periodo 2009-2018.

1. Las estampillas

1.1. Definición y clasificación de tributos

El tributo, en estricto sentido, es un aporte razonable que debe hacer toda persona, social por naturaleza, fundamentado en el consenso de la voluntad general por medio de la ley (Romero Molina, Bernal Sánchez y Soto Contreras, 2012).

En Colombia, la obligación de tributar está prescrita en el numeral 9 del artículo 95 de la



Constitución Nacional, en el que se menciona que todos los colombianos deben “contribuir al funcionamiento de los gastos e inversión del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad”.

De igual forma, se ampara en los principios de legalidad, igualdad, progresividad, equidad, no retroactividad y eficiencia. Se destaca que, para dar cumplimiento al principio de legalidad, en Colombia no puede existir un tributo sin que esté amparado en una ley. Por ende, la creación de los tributos es una facultad del Congreso de la República y es derivada para las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales, amparados en los parámetros que la ley ha fijado para su existencia, modificación y extinción.

La Corte Constitucional ha determinado la clasificación de los tributos: los impuestos, las tasas y las contribuciones, los cuales tienen características propias que los diferencian. A continuación se presenta la diferencia de acuerdo a sus características, hecho generador, tipo de obligación y contraprestación directa (sentencia C-228 de 1993).

* Contadora pública, especialista en Derecho Tributario y magíster en Educación de la Universidad Santo Tomás. Actualmente es Coordinadora de la Unidad de Desarrollo Curricular y Formación Docente de la Universidad Santo Tomás, Sede Villavicencio. Email: yulyperilla@usantotomas.edu.co

Tabla 1.

Diferenciación de los impuestos, contribuciones y tasas desde el hecho generador, tipo de obligación y contraprestación directa

<i>Clases</i>	<i>Características</i>	<i>Hecho generador</i>	<i>Tipo de obligación</i>	<i>Contraprestación directa</i>	<i>Ejemplo</i>
Impuestos	En virtud de lo anterior, dentro del actual sistema fiscal, y de acuerdo con la Corte Constitucional, se identifican tres clases de tributos: los impuestos, las tasas y las contribuciones, los cuales tienen características propias que los diferencian.	Los definidos por la ley para cada caso.	Absolutamente obligatorio.	Inexistente	Impuesto predial Impuesto vehicular Impuesto de industria y comercio
Contribuciones	En virtud de lo anterior, dentro del actual sistema fiscal, y de acuerdo con la Corte Constitucional, se identifican tres clases de tributos: los impuestos, las tasas y las contribuciones, los cuales tienen características propias que los diferencian.	Obtención de beneficios producto de inversión estatal	Obligatoriedad media	Beneficio recibido	Contribuciones a cajas de compensación familiar (contribución parafiscal) Contribuciones por valorización (contribución especial)
Tasas	La prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal.	Beneficio por servicios estatales	Obligatoriedad baja	Servicio prestado	Entradas a parques nacionales Peajes

Fuente: adoptado de la sentencia C-545/94.

1.2. Estampillas

Las estampillas –según la sentencia C-768/10 de la Corte Constitucional y retomando la definición que el Consejo de Estado ha realizado como tributos de la especie de “tasas parafiscales”, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público– son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se

reverten en beneficio de un sector específico y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado. (Sentencia C-768/10).

La “tasa”, si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, caso en el cual se definen como tasas administrativas, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación,

la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social, caso en el cual se definen como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social.

1.3. Estampilla ProUnillanos

La Ley 1178 de 2007 ordenó la emisión de la estampilla “Universidad de los Llanos 32 Años Construyendo Orinoquia”, que le permitiría a la institución educativa avanzar en crecimiento

desde la ampliación de su capacidad de cobertura, planta de personal, infraestructura y oferta de programas (Ley 1178 de 2007).

A partir de la promulgación en el año 2009, los recursos de estampilla empiezan a ser girados a la Universidad, con la fijación de las ordenanzas 662 de 2008, 670 de 2009, 724 de 2010 y 761 de 2011, por parte de la Asamblea, con la definición de los hechos generadores y gravámenes aplicados para el recaudo de este recurso. En la tabla 2 se presentan las principales características del tributo regional.

Tabla 2.

Características tributarias de las estampillas ProUnillanos

Nombre de la estampilla	“Estampilla Pro Universidad Nacional y demás Universidades Estatales de Colombia”. Estampilla “Universidad de los Llanos: 32 años construyendo Orinoquia”.
Elementos de la obligación tributaria	<p>Sujeto activo: el Departamento del Meta, a cuyo favor se generará dicha contribución, cada vez que se cumpla el hecho generador.</p> <p>Sujeto pasivo: todas las personas naturales y jurídicas, las sucesiones ilíquidas, las sociedades de hecho, las unipersonales, los consorcios o uniones temporales, que por razón de sus hechos o actuaciones realicen los presupuestos de hechos generadores del tributo previsto.</p> <p>Hecho generador: contratos que celebren el Departamento del Meta y municipios y sus entidades descentralizadas, Contraloría Departamental del Meta, personerías municipales del Departamento del Meta, cuyo valor supere el diez por ciento de la menor cuantía de la contratación de cada entidad. Adicionalmente, gravó las licencias de construcción expedidas en el Departamento del Meta.</p> <p>Tarifa: 1 % sobre el valor del contrato.</p> <p>Exclusión de cobro: a los contratos y convenios interadministrativos suscritos entre las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal, a las empresas sociales del Estado departamentales y municipales, a excepción de la compra de equipos biomédicos y los servicios de transporte y a los contratos de prestación de servicios profesionales o no profesionales celebrados con personas naturales.</p>
Normas que facultan su creación	<p>Ley 1178 de 2007. Art. 170 Decreto ley 1222 de 1986. Ordenanza 893 de 2015. Ordenanza 670 de 2009. Ordenanza 724 de 2010. Ordenanza 761 de 2011.</p>

Fuente: adoptado de la Ordenanza 761 de 2011.

De igual forma, el Consejo Superior de la Universidad expidió la Resolución 031 de 2010 y el Acuerdo Superior 005 de 2011, documentos que han reglamentado los programas de destinación de los recursos recibidos de la estampilla en línea de la Ley 1178 de 2007 bajo los siguientes horizontes:

- Desarrollo científico en las líneas de investigación.
- Apertura de nuevos programas.
- Preparación de la región para la competitividad y la productividad.

Sin embargo, a partir del año 2018 empieza a regir el nuevo Acuerdo Superior 004 de 2017 que modifica las anteriores distribuciones presupuestales en concordancia con las tres líneas de gastos estipulados en la legislación nacional.



En el proyecto de ley 156 de 2019 Cámara de Representantes se presentó la posible renovación de la estampilla



En el Proyecto de ley 156 de 2019 Cámara de Representantes se presentó la posible renovación de la estampilla y vigencia hasta por la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) de lo inicialmente propuesto a recaudar en lo definido en el artículo 2.º de la Ley 1178 de 2007. El recaudo histórico de la estampilla fue el siguiente:

Tabla 3.
Recaudo estampilla Universidad de los Llanos.

Año	Recaudo anual ingresos por estampilla
	Precios corrientes (\$)
2009	280.200.980
2010	1.504.615.564
2011	5.166.625.386
2012	11.282.562.654
2013	10.698.538.931
2014	9.273.282.656
2015	11.495.311.176
2016	17.057.308.148
2017	12.623.304.344
2018	7.182.621.259
Total	86.564.371.099

Fuente: Oficina de Planeación, División Financiera, Tesorería Unillanos y Tesorería Meta.



En lo que corresponde al uso, la institución presentó un informe de inversión y proyección de renovación estampilla ProUnillanos en julio de 2019 (Universidad de los Llanos, 2019), que destaca los siguientes resultados:

- Proceso de acreditación institucional y de programas.
- Incremento de programas: se pasó de 24 programas académicos ofrecidos en 2009 a 38 programas en 2018, lo que permitió el aumento de la población estudiantil en un 12,86 %.
- Fomento en la formación posgradual de maestría y doctorado de la planta profesoral, para promover la excelencia académica de la institución en sus tres funciones misionales: docencia, investigación y proyección social.
- Inversión de 16.280 millones de pesos en la consolidación de la investigación desde el crecimiento de los grupos, profesores y semilleros de investigación.
- 10.856 millones invertidos en la construcción del nuevo edificio académico-administrativo del campus San Antonio (17 aulas, 12 oficinas, capacidad para 530 estudiantes).

Conclusiones

El análisis realizado de la conceptualización normativa con relación a tributos de tipo estampillas para universidades públicas permitió identificar cuáles han sido el recaudo y la destinación en uso de los recursos obtenidos por la Universidad de los Llanos en la estampilla ProUnillanos, de lo que se destaca:

- Consolidación de la institución como referente para la región y el país, al tiempo que permita seguir cerrando



La institución
presentó un
informe de
inversión y
proyección de
renovación
estampilla
ProUnillanos en
julio de 2019





brechas de cobertura y acceso a la educación superior en la Orinoquia.

- Contribución en niveles de productividad y competitividad regional.
- Redefinición de necesidades actuales y objetivos de desarrollo de la Universidad.

Por lo anterior, desde el análisis realizado en esta reflexión académica sobre el uso del recaudo de la estampilla Pro Universidad de Llanos en los periodos 2009-2018 se puede evidenciar que los ingresos obtenidos por la Universidad representan rubros que han sido destinados al fortalecimiento de la educación en la región de la Orinoquia a partir del recaudo de tasas parafiscales, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan con organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado.

La tasa, si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, caso en el cual se definen como tasas administrativas, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio

social, caso en el cual se definen como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social.

Referencias

Ley 1178 de 2007.

Ordenanza 761 de 2011.

Romero Molina, C. A., Bernal

Sánchez, L. V. y Soto Contreras, E. (2012). El concepto de tributo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia. *Revista dixi*. <https://revistas.ucc.edu.co/index.php/di/article/view/1017>

Sentencia C-228 de 1993. Sentencia C-768 de 2010. Sentencia C-545 de 1994.

Universidad de los Llanos. (2019). *Informe de inversión y proyección de renovación estampilla Prounillanos*. Villavicencio.