



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 584

Bogotá, D. C., lunes, 24 de julio de 2017

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 04 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se modifica el inciso segundo al artículo 38 de la Ley 99 de 1993, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifícase la Ley 99 de 1993 en su artículo 38, inciso segundo, el cual quedará así:

La jurisdicción de Cormacarena comprenderá todo el territorio del departamento del Meta incluida el área de Manejo Especial de La Macarena, delimitada en el Decreto 1989 de 1989, con excepción de las incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico (CDA) y Corporinoquia. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ejercerá de manera directa, exclusiva y transitoria como autoridad ambiental en las áreas sujetas a trámite de solución de desacuerdos limítrofes, mientras estos se resuelven.

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

Maritza Martínez Aristizábal
Senadora de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto del proyecto

El presente proyecto de ley que se pone a consideración del Honorable Congreso de la República, tiene por objeto dotar de la claridad legal

necesaria la determinación de la jurisdicción sobre la que debe ejercer autoridad y cumplir funciones la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena (Cormacarena), lo cual es requerido por cuanto su definición, originalmente hecha en la Ley 99 de 1993, ha sido afectada por diferentes normas posteriores generando un riesgo de ambigüedad y por tanto posible desatención de los mandatos constitucionales y legales en una parte muy relevante del territorio colombiano.

II. Contexto normativo

2.1 Ley 99 de 1993. Creación y establecimiento de la jurisdicción.

La Ley 99 de 1993, en el Título VI, “De las Corporaciones Autónomas Regionales”, estableció en el artículo 33 la creación y transformación de las Corporaciones Autónomas Regionales y en el artículo 38 creó la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (Cormacarena); señaló además que la jurisdicción de esta Corporación comprendería el territorio del área de manejo especial La Macarena, delimitado en el Decreto 1989 de 1989, con excepción de las incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico (CDA) y Corporinoquia.

“La jurisdicción de Cormacarena comprenderá el territorio del área de Manejo Especial La Macarena, delimitado en el Decreto 1989 de 1989, con excepción de las incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico (CDA) y Corporinoquia”.

Igualmente se establece que la sede principal sería la ciudad de Villavicencio teniendo una subsede en el municipio de Granada departamento del Meta y aparte de sus funciones de orden legal

ejercería las especiales asignadas por el Ministerio del Medio Ambiente y las dispuestas por sus estatutos, absteniéndose de cumplir aquellas que el Ministerio se reserva para sí, aunque estuvieren atribuidas de manera general a las corporaciones autónomas regionales.

2.2 Ley 812 de 2003, Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario 2003-2006. Adecuación a la Jurisdicción.

Con la expedición de la Ley 99 de 1993 la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de La Macarena Cormacarena se limitaba al área de influencia de municipios que la comprenden y su perímetro fue determinado por mandato de la misma ley mediante el reconocimiento de lo dispuesto en el Decreto 1989 de 1989.

No obstante, con la expedición de la Ley 812 de 2003 “por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”, se consolida la jurisdicción de Cormacarena en todo el territorio metense, toda vez que mediante el primer inciso del artículo 120 el área de influencia o cobertura geográfica de la CAR pasó de los quince (15) municipios inicialmente previstos en la Ley 99 de 1993, a cubrir la totalidad de los veintinueve (29) entes territoriales que conforman el departamento.

“A partir de la aprobación de la presente ley todo el territorio del departamento del Meta, incluido el área de Manejo Especial de la Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena (Cormacarena); dejando de esta manera de hacer parte de Corporinoquia”.

2.3 Ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo: Comunitario Desarrollo para Todos 2006-2010. Introducción Ambigüedad.

La Ley 1151 de 2007 correspondiente al Plan de Desarrollo para los años 2006-2010, y pese a que en su articulado no refirió la derogatoria expresa del desarrollo normativo previsto en la Ley 812 de 2003 con relación a la jurisdicción de Cormacarena –artículo 120–, si dispuso la vigencia de artículos específicos del PND 2003-2006, con lo cual se sobreentiende que las disposiciones cuya vigencia no fuera prorrogada de manera específica, eran derogadas:

Artículo 160. *Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el inciso segundo del artículo 63 de la Ley 788 de 2002, así como las demás disposiciones vigentes sobre el monto de la contribución cafetera a que se refiere la misma ley, el párrafo del artículo 4° de la Ley 785 de 2002, el numeral 5 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999, el artículo 3° del Decreto 3752 de 2003 y el artículo 79 de la Ley 1110 de 2006 y el inciso 3° del artículo 78 de la Ley 1111 de 2006. Continúan vigentes los artículos 13, 14, 20, 21, 38 reemplazando la expresión “el CNSSS” por “la Comisión de Regulación en Salud”, 43, 51,*

59, 61, el párrafo del artículo 63, 64, 65 para el servicio de gas natural 69, 71, 75, 81, 82, 86, 92, 99, 103, 110, 121 y 131, de la Ley 812 de 2003.

La anterior situación dio inicio a una controversia respecto a la falta de claridad sobre la jurisdicción de la Corporación, en el entendido que el PND 2006-2010 en su artículo 160 deroga toda disposición que le sea contraria, lo que no incluiría el artículo 120 de la Ley 812 de 2003 –jurisdicción de Cormacarena sobre todo el departamento del Meta–, ya que no contradice en sentido alguno al PND.

No obstante, la relación de los artículos de la Ley 812 de 2003 que continúan vigentes, según el PND, excluye el contenido del artículo que desarrolla la jurisdicción de Cormacarena –120 de la Ley 812 de 2003–, con lo cual se introdujo la interpretación de una imprecisión legal sobre cuál es el área donde Cormacarena debe ejercer las funciones generales o particulares que le han sido asignadas como autoridad ambiental.

2.4 Ley 1450 de 2011, Plan de Desarrollo: Prosperidad para Todos 2010-2014.

Ulteriormente, la Ley 1450 de 2011 –Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014 dispuso en el artículo 276 las vigencias y derogatorias sobre las normas que le fueren contrarias, haciendo énfasis en algunos artículos de la Ley 812 de 2003 para continuar vigentes y de manera categórica en el inciso cuarto (4) deroga esta última norma, con lo cual se queda sin piso normativo la jurisdicción de Cormacarena en todo el Meta –artículo 120 de la Ley 812 de 2003–:

Artículo 276. *Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.*

Con el fin de dar continuidad a los objetivos y metas de largo plazo planteados en los anteriores Planes de Desarrollo, se mantienen vigentes las siguientes disposiciones de la Ley 812 de 2003 los artículos, 20, 59, 61, 64, 65, 81 y 121; de la Ley 1151 de 2007 los artículos 11, 13, 14, 15, 19, 21, 22, 24, 25, 27, 28, 31, 39, 49, 50 excepto su tercer inciso, 62, 64, 67, los incisos primero y tercero del 69, 70, 71, 76, 80, 82, 87, 88, 89, 90, 91, 97, 98, 106, 110, 112, 115, 118, 121, 126, 127, inciso primero del 131, 138, 155 y 156, de la Ley 1151 de 2007. Ampliase hasta el 6 de agosto de 2012, las funciones establecidas en el artículo 65 de la Ley 1350 de 2009.

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> Deroga en especial el artículo 9° del Decreto 1300 del 29 de julio de 1932; los artículos 3° y 4° del Decreto 627 de 1974; 19 de la Ley 55 de 1985; 9° de la Ley 25 de 1990; eliminase la periodicidad de dos (2) años prevista en el artículo 2° de la Ley 1ª de 1991 para la presentación y aprobación de los Planes de Expansión Portuaria y en el artículo 15 de la Ley 105 de 1993 para la presentación y aprobación de los Planes de Expansión Vial, 21 de la Ley 160 de 1994; el inciso segundo del artículo 151 de la Ley 223 de 1995; el numeral 5 del artículo 2° de la Ley

549 de 1999; los artículos 2º, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley 590 de 2000; 10, 11 y el párrafo del artículo 12 de la Ley 681 de 2001; párrafo 3º del artículo 19 de la Ley 769 de 2002 modificado por el artículo 5º de la Ley 1383 de 2010; párrafo 2º del artículo 7º de la Ley 872 de 2003; 26, inciso 2º del artículo 28 de la Ley 1150 de 2007; 32 y 33 de la Ley 1176 de 2007; artículo 69 de la Ley 1341 de 2009 exceptuando su inciso segundo; ~~parágrafo 2º del artículo 12 y el artículo 30 de la Ley 1382 de 2010~~ y el párrafo del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010.

Deroga las Leyes 188 de 1995; 812 de 2003 y 1151 de 2007, a excepción de las disposiciones citadas en el segundo inciso del presente artículo (subrayado propio).

Del artículo 3º, literal a) numeral 5 de la Ley 1163 de 2007 la expresión “y cruces de información no sujeta a reserva legal de las bases de datos de la entidad” y del numeral 8 suprímase la expresión “Servicios de procesamiento, consulta de datos de identificación”.

Suprímase del artículo 424 del Estatuto Tributario los siguientes bienes, partida y subpartida arancelaria: 82.01 Layas, herramientas de mano agrícola y el inciso primero del párrafo del artículo 1º de la Ley 1281 de 2009.

Del inciso primero del numeral 14 del artículo 879 del Estatuto Tributario, suprímase la expresión “salvo lo correspondiente a las utilidades o rendimientos que hubiere generado la inversión, los cuales son la base gravable para la liquidación del impuesto, el cual será retenido por el comisionista o quien reconozca las utilidades o rendimientos”.

Con lo previamente reseñado, se tiene que el artículo 120 de la Ley 812 de 2003 por un lado no está mencionado para continuar vigente y por el otro, dicha norma se deroga casi en su totalidad a excepción de lo específicamente señalado para continuar aplicándose de manera efectiva.

De esta forma, se extingue la jurisdicción de Cormacarena sobre todo el departamento del Meta y revierte exclusivamente a la zona del AMEM.

2.5 Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un nuevo país 2014-2018.

Actualmente se encuentra vigente la Ley 1753 de 2015, con la cual se promulga el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, y que establece en el artículo 267 tanto la vigencia y derogatorias de la normatividad que sea contraria, enfatizando en algunos artículos de la Ley 812 de 2003, pero con la salvedad que a menos de ser mencionados explícitamente, se mantiene su vigencia con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo. De esta forma, se encuentra que no existe una referencia específica con lo relacionado a una limitante a la jurisdicción de Cormacarena sobre el total del departamento del Meta, pero tampoco una clarificación jurídica en la materia:

“Artículo 267. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Se deroga expresamente el artículo 121 de la Ley 812 de 2003; los artículos 21, 120 y 121 de la Ley 1151 de 2007; los artículos 9º, 17, 31, 53, 54, 55, 58, 65, 66, 67, 68, 70, 71, 72, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 89, 93, 94, 95, 97, 109, 117, 119, 124, 128, 129, 150, 167, 172, 176, 182, 185, 186, 189, 199, 202, 205, 209, 217, 225, 226, el párrafo del artículo 91, y párrafos 1º y 2º del artículo 261 de la Ley 1450 de 2011.

Con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo, los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007 y 1450 de 2011 no derogados expresamente en el inciso anterior o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se deroga en especial el párrafo del artículo 88 de la Ley 99 de 1993; el numeral 6 del artículo 2º de la Ley 310 de 1996; el inciso 7º del artículo 13 de la Ley 335 de 1996; el numeral 5 del artículo 2º de la Ley 549 de 1999; el artículo 85 de la Ley 617 de 2000; el párrafo del artículo 13 del Decreto-ley 254 de 2000; literales a) y c) del párrafo 1º del artículo 2º de la Ley 680 de 2001; los párrafos 1º y 2º del artículo 17 de la Ley 769 de 2002; los artículos 18 de la Ley 1122 de 2007; el inciso 1º del artículo 58 de la Ley 1341 de 2009; el artículo 82 de la Ley 1306 de 2009; el numeral 16-7 del artículo 16, el párrafo transitorio del artículo 112 de la Ley 1438 de 2011; el artículo 1º del Decreto-ley 4185 de 2011; el artículo 178 del Decreto-ley 019 de 2012; el numeral 2 del artículo 9º y el numeral 1 del artículo 10 de la Ley 1530 de 2012; los artículos 1º, 2º, 3º y 4º de la Ley 1547 de 2012 y el artículo 10 de la Ley 1709 de 2014”.

2.6 Disposiciones en materia presupuestal

Teniendo en cuenta que con la expedición de los tres últimos planes de desarrollo el legislador introdujo una posible ambigüedad al no haber previsto plenamente las consecuencias del mandato de los respectivos artículos, se emprendieron intentos por eliminar la ambigüedad creada y por tal motivo se incluyó en el artículo 85 de la Ley 1485 del 14 de diciembre de 2011 “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2012”, el establecimiento de la jurisdicción de Cormacarena para todo el departamento del Meta, al disponer:

“Artículo 85. Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de La Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena (Cormacarena)”.

Como se mencionó se pretendía con ello subsanar la ambigüedad referida de tal manera que se reafirmara así la jurisdicción que había sido establecida en la Ley 812 de 2003, en concordancia

con lo dispuesto en este sentido por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-412 de 2006 que señalara que la falta de regulación normativa puede tornarse en inconstitucional puesto que podría afectar los derechos e intereses superiores del Estado.

En complemento y en el mismo sentido de dotar de la claridad normativa necesaria la jurisdicción de Cormacarena, con la expedición de la Ley 1593 del 10 de diciembre de 2012 “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2013”, se estableció en los artículos 87 y 95 que:

“**Artículo 87.** Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el área de manejo especial de La Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena (Cormacarena)...”.

“**Artículo 95.** Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el área de manejo especial de La Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena (Cormacarena), sin incluir el territorio en litigio con Caquetá y Guaviare...”.

Continuando con la línea de tratar de blindar la jurisdicción de Cormacarena para todo el departamento del Meta, a través de la Ley 1687 de 2013, “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2014”, se logra nuevamente, introducir la clarificación en tal sentido:

“**Artículo 85.** *Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de La Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena (Cormacarena), sin incluir el territorio en litigio con Caquetá y Guaviare.*”.

Y de nuevo, para la vigencia fiscal del 2015, la Ley 1737 de 2014 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2015”, garantiza la jurisdicción de la CAR para todo el Meta, al declarar lo siguiente:

“**Artículo 103.** *Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de La Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena (Cormacarena), sin incluir el territorio en litigio con Caquetá y Guaviare.*”.

A la anterior situación y en contravía con el propósito original de contar con la determinación clara y permanente de la jurisdicción de Cormacarena, se encuentra que la vigencia de las normas referidas, en tanto se trata de unas que determinan el presupuesto de rentas y en ellas mismas así se establece, tienen una restricción para el año fiscal para el cual se expiden, lo que agrega un elemento adicional al

argumento de fragilidad jurídica. Lo anterior se fortalece igualmente en tanto estas se encuentran regidas por el Estatuto Orgánico del Presupuesto o Decreto 111 de 1996, que determina:

Artículo 11. *El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:*

“*c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (Ley 38 de 1989, artículo 7°. Ley 179 de 1994, artículos 3°, 16 y 71. Ley 225 de 1995, artículo 1°.)*”.

Por todo lo anteriormente referido es que se hace necesario definir con claridad, en el marco de una disposición que no incluya limitaciones temporales, el área de jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (Cormacarena), de forma que no impida la continuidad y el ejercicio de las funciones legales para la cual fue creada.

Así mismo se hace necesario determinar cómo se ha de atender de forma transitoria y en tanto se resuelven los desacuerdos limítrofes entre departamentos, los deberes del ejercicio de la autoridad ambiental sobre las áreas en litigio, por lo que este proyecto propone apelar a la adecuación de la norma original que organizó todo lo pertinente a su ejercicio, así como a la jurisdicción de las corporaciones autónomas y de desarrollo sostenible.

Para la vigencia fiscal del año 2016, no se logró la inclusión de la jurisdicción de Cormacarena para todo el departamento del Meta en la Ley 1769 de 2015 “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2016”, por lo cual se presume la inexistencia de una base jurídica que sustente la operatividad de la CAR para todos los municipios del departamento.

Aunado al comportamiento descrito anteriormente en materia de clarificación jurídica de Cormacarena, por vía de las normativas presupuestales de la Nación y, con una revisión de la literatura presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), se encuentra no solo la debilidad jurídica de la CAR, además, se desentraña el comportamiento de los recursos asignados a esta Corporación que son cada más exiguos para su aplicación, bien sea sobre toda la superficie del Meta, que corresponde a 8.5 millones de hectáreas –ha– o para la zona de influencia del Área de Manejo Especial de La Macarena –Amem– que asciende a 3.4 millones de ha, es decir, el 40% del territorio del departamento.

Hacia el 2011 Cormacarena percibió del Presupuesto General de la Nación, cerca de \$2 mil millones para distribuir entre gastos de funcionamiento (\$1.649 millones) e inversión (\$330 millones), siendo la vigencia fiscal del 2016 la que mayor asignación ha percibido con \$2.500 millones aproximadamente.

Evolución presupuestal Cormacarena. Asignaciones absolutas por rubros 2012-2017

Vigencia fiscal	Ley PGN	Artículo jurisdicción	Presupuesto de Funcionamiento	Presupuesto de Inversión	Presupuesto total
2011	1420 de 2010	n.a	1.649.500.000	330.000.000	1.979.500.000
2012	1485 de 2011	85	1.758.530.000	339.900.000	2.098.430.000
2013	1593 de 2012	87-95	1.846.440.000	500.000.000	2.346.440.000
2014	1687 de 2013	85	1.909.954.000	611.000.000	2.520.954.000
2015	1737 de 2014	103	1.940.594.000	560.000.000	2.500.594.000
2016	1769 de 2015	n.a	2.052.084.960	481.000.000	2.533.084.960
2017	1815 de 2016	n.a	2.187.903.000		2.187.903.000

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, leyes de Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Cálculos y elaboración propios.

Para la actual vigencia fiscal se observa con preocupación que el presupuesto para Cormacarena disminuyó en 13.6% al pasar de \$2.533 millones a \$2.187 millones y donde el rubro de inversión desciende en 100% al descender de unos ya escasos \$481 millones a ninguna erogación.

Analizando la evolución presupuestal de la CAR en el lapso 2011-2017, teniendo en cuenta que el rubro del primer año se toma como

base y la asignación del último es tomada del anteproyecto de presupuesto, se encuentra que el mayor crecimiento del presupuesto total se registra entre el 2012 y 2013 en una variación de 11.82% al pasar de \$2.098 millones a \$2.346. En el mismo sentido se observa que los mayores crecimientos del presupuesto total se presentan en 2014 y 2012 con variaciones de 7,44% y 6% en orden respectivo.

Evolución presupuestal Cormacarena. Variaciones porcentuales por rubros 2012-2017

Vigencia fiscal	Variación % Presupuesto de Funcionamiento	Variación % Presupuesto de Inversión	Variación % Presupuesto total
2012	6,61	3,00	6,01
2013	5,00	47,10	11,82
2014	3,44	22,20	7,44
2015	1,60	-8,35	-0,81
2016	5,75	-14,11	1,30
2017	6,62	-100	-13,63

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, leyes de Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Cálculos y elaboración propios.

Desagregando por rubros, la inversión de Cormacarena evidencia crecimientos porcentuales interesantes en 2013 con 47,10% y 2014 con 22,2%, pero que en términos absolutos siguen siendo pobres en niveles de \$500 millones y \$611 millones respectivamente.

No obstante, desde el año fiscal 2015 se encuentran descensos importantes en el rubro de inversión de Cormacarena, siendo el mayor registro el del 2017 –en caso de aprobarse el anteproyecto de presupuesto ya presentado al MHCP–, en un nivel del 52,29% de menores recursos, ya que en la actual vigencia se giraron \$481 millones y para la próxima se proyecta ejecutar inversiones por apenas \$229 millones.

De esta forma se encuentra que tanto los años 2016 y 2015, registran disminuciones considerables y continuas en el rubro de inversión de Cormacarena de 14,11% y 8,35% en orden respectivo.

Grosso modo, se resume que Cormacarena presenta un comportamiento de círculo vicioso en materia presupuestal en dos sentidos: el primero

corresponde a menores recursos asignados y el segundo, al descenso generalizado del rubro de inversión desde el 2014, mientras que los gastos de funcionamiento ascienden desde esa misma fecha. Adicionalmente, entre el 2011 y 2016, de los cerca de \$14 mil millones que la CAR ha recibido del Presupuesto General de la Nación, ha destinado el 80% de estos recursos en funcionamiento, es decir, \$11.157 millones; frente a unos pocos \$2.821 millones en inversión, que representa el 20% del total.

III. Análisis situación actual

De acuerdo con la normativa referida y teniendo en cuenta que varias de las normas que intervienen en la determinación de la jurisdicción de Cormacarena poseen esencia o componentes de vigencia temporal y por tanto limitada a un periodo, sea este un cuatrienio o un año, de no llevarse a cabo la adecuación que se propone, se podría generar la interpretación de no existir una norma con suficiente solidez que sustente la competencia de Cormacarena como autoridad ambiental en buena parte del

departamento del Meta y del territorio nacional por cuenta de las diferencias limítrofes departamentales.

Es por ello que la presente iniciativa legislativa permite a Cormacarena seguir asumiendo su competencia legal sin asumir el riesgo de dejar desprovisto de autoridad ambiental a una gran parte del territorio nacional en cumplimiento de la norma constitucional expresa que asigna al Estado el deber de proteger el goce de un ambiente sano y prevenir el deterioro ambiental, establecidos mediante los artículos 79 y 80 de la Carta Política, funciones que de no ejercerse vulnerarían los derechos fundamentales asociados con tales deberes y obligaciones a consecuencia de su no ejercicio.

La situación anterior podría generar parálisis del desarrollo económico y social de buena parte del departamento del Meta, por cuanto quedaría desprovisto, tal como se ha manifestado, de autoridad ambiental al no poder bajo esta eventual interpretación Cormacarena asumir la jurisdicción, afectando igualmente el presupuesto general de la Nación debido a los compromisos adquiridos en el pasado por la entidad en virtud de las condiciones que soportan programas como el del Plan Departamental de Aguas, entre otros.

IV. Iniciativa legislativa

De acuerdo con el artículo 150 de la Constitución Política de 1991, le corresponde al Congreso de la República hacer las leyes e interpretarlas, reformarlas y derogarlas; así mismo el artículo 154 señala que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, todo lo cual se constituye en el espacio apropiado para una iniciativa que adecúe y resuelva la problemática planteada. De acuerdo con lo anterior se propone la modificación del inciso segundo del artículo 38 de la Ley 99 de 1993, para establecer así de forma clara el área sobre la cual debe ejercer jurisdicción Cormacarena, así como el manejo que debe darse respecto del ejercicio de la autoridad ambiental en aquellas áreas de su territorio sobre las que existen desacuerdos limítrofes departamentales, el texto es el siguiente:

“La jurisdicción de Cormacarena comprenderá todo el territorio del departamento del Meta, incluida el área de Manejo Especial de La Macarena, en el Decreto 1989 de 1989, con excepción de las incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico (CDA) y Corporinoquia. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ejercerá de manera directa, exclusiva y transitoria como autoridad ambiental en las áreas sujetas a trámite de solución de desacuerdos limítrofes, mientras estos se resuelven”.

V. Contenido del proyecto

El proyecto de ley está estructurado en dos (2) artículos de los cuales el primero establece la modificación del inciso segundo del artículo 38 de

la Ley 99 de 1993 y el segundo establece su vigencia y deroga las disposiciones contrarias.



Maritza Martínez Aristizábal
Senadora de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 04 de 2017 Senado, *por medio de la cual se modifica el inciso segundo al artículo 38 de la Ley 99 de 1993, y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *Maritza Martínez Aristizábal*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Quinta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 05 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se prohíbe la utilización del poliestireno expandido (icopor) en actividades de comercialización de alimentos, se ordena la implementación de un Plan Nacional de Reciclaje del Icopor de uso industrial y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto prohibir la utilización del poliestireno

expandido (icopor) en el desarrollo de actividades de comercialización de alimentos; iniciar la sustitución gradual de los envases, recipientes o empaques elaborados en dicho material por otros fabricados con materiales biodegradables, y ordenar la implementación de un Plan Nacional de Reciclaje de Icopor de uso industrial.

Artículo 2°. Definición de alimento. Para la aplicación de las disposiciones de la presente ley se tendrá en cuenta la definición de “alimento” contenida en el artículo 3° de la Resolución número 2674 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social, o la norma que lo modifique o sustituya.

Artículo 3°. Prohibición del icopor de único uso. Prohíbese el uso de envases, recipientes o empaques de poliestireno expandido para almacenar alimentos en el desarrollo de actividades de comercialización de los mismos.

Parágrafo. La prohibición contenida en el presente artículo comenzará a regir en un término de cuatro (4) años contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley.

Artículo 4°. Modificación de normas reglamentarias. Antes del cumplimiento del término previsto para la entrada en vigor de la prohibición referida en el artículo 3° de la presente ley, el Gobierno nacional deberá modificar las normas sanitarias que reglamenten el tema de alimentos, así como las normas ambientales sobre residuos sólidos, con el fin de incorporar en ellas la prohibición antes descrita.

Artículo 5°. Plan Gradual de sustitución del Icopor de único uso. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación de la presente ley, el Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Salud y Protección Social, y Comercio, Industria y Turismo, deberá diseñar y reglamentar un Plan Gradual de Sustitución de los envases, recipientes o empaques de poliestireno expandido por otros fabricados con materiales biodegradables.

Parágrafo. El plan gradual de sustitución deberá contener medidas pedagógicas tendientes a concientizar a los comerciantes y consumidores sobre los riesgos que representa para el medio ambiente y la salud humana, el uso de envases, recipientes o empaques de poliestireno expandido.

Artículo 6°. Plan Nacional de Reciclaje del Icopor Industrial. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación de la presente ley, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, elaborará y reglamentará un Plan Nacional de Reciclaje del Icopor de uso industrial.

Parágrafo. El Plan deberá contener obligaciones destinadas a los empresarios con miras a lograr la efectiva reutilización del poliestireno expandido en el sector industrial.

Artículo 7°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



Maritza Martínez Aristizábal
Senadora de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes

El poliestireno expandido fue inventado en 1941 por el científico estadounidense Otis Ray McIntire. Su fabricación consiste en mezclar al vapor pequeñas cuentas del polímero poliestireno con productos químicos hasta que estas aumenten su volumen original aproximadamente 50 veces¹.

Como todos los plásticos, el poliestireno proviene del petróleo. Por su economía y resistencia, este elemento es utilizado en diferentes productos cuyo uso es cotidiano en la vida diaria². Según la Fundación Verde Natura, el 90% del poliestireno expandido que se produce se destina a fines industriales, mientras que el resto es utilizado en su mayoría para la elaboración de vasos, platos, recipientes, envases, entre otros, en el marco del desarrollo de actividades de comercialización de alimentos³.

En los casos en los que se le da uso industrial al icopor, la industria suele reutilizar el material, por ejemplo, para crear capas que se ponen debajo del asfalto de las carreteras para emparejar el terreno; en el segundo de los casos, es decir, el uso relacionado con el almacenamiento de alimentos, el proceso suele ser más complejo, pues para su reciclaje se requiere de una máquina especial que revierta el proceso del icopor, transformándolo de poliestireno expandido a solo poliestireno⁴.

El uso del poliestireno expandido, comúnmente conocido en Colombia como *icopor*, particularmente en la elaboración de envases para almacenar alimentos, ha sido fuertemente cuestionado en los últimos años debido a los riesgos que representa

¹ BBC Mundo, ¿Por qué cada vez ciudades prohíben el poliestireno? Tomado de: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150701_poliestireno_prohibicion_lp

² Universidad de Manizales, *Reciclaje termomecánico del poliestireno expandido (icopor), como una estrategia de mitigación de su impacto ambiental en rellenos sanitarios*. Tomado de: <http://ridum.umanizales.edu.co:8080/jspui/bitstream/6789/762/1/TESES%20CARLOS%20QUINTERO.pdf>

³ Enter.co, “Icopor, el útil material que está lleno de problemas”. Tomado de: <http://www.enter.co/cultura-digital/ciencia/icopor-el-util-material-que-esta-lleno-de-problemas/>

⁴ *Ibidem*.

no solo para el medio ambiente, sino para la salud humana. Según la organización *Clean Water*, el material contiene un compuesto denominado estireno, el cual ha sido declarado como cancerígeno para animales, por lo cual se considera posible que también lo sea para los humanos⁵.

Aunado a lo anterior, el poliestireno contiene compuestos tóxicos como Bisfenol A, Estireno y Ftalatos, los cuales pueden desprenderse y solubilizarse al contacto con bebidas calientes como el café y aromáticas. Los efectos toxicológicos pueden manifestarse, en el caso del Bisfenol A, en alteraciones del funcionamiento normal de las glándulas corporales y disminución de la fertilidad; para el caso del Estireno, se prevén riesgos de cambios significativos en el sistema nervioso central y periférico, además del posible daño oxidativo del ADN y un aumento en el riesgo potencial de padecer cáncer⁶.

II. Riesgos para el medio ambiente

Los ambientalistas han lanzado fuertes críticas en contra del poliestireno expandido a causa de los graves daños que este genera al ingresar a ecosistemas marinos. Dogulas McCauley, profesor de Biología Marina en la Universidad de California, afirmó en una entrevista ante la BBC que el poliestireno genera dos clases de problemas en la fauna marina: mecánicos y biológicos. Los primeros se describen en los bloqueos intestinales que genera el material en los animales marinos, los cuales con facilidad pueden llegar a ser letales, y los segundos se relacionan con las propiedades absorbentes del poliestireno:

“Esencialmente, el poliestireno actúa como una pequeña esponja, recogiendo y concentrando algunos de los contaminantes más dañinos que hay en el océano (...) Luego, la ve una tortuga marina y se la come pensando que es una medusa (...) Es muy preocupante que algunos de estos peces que se alimentan de plásticos acaben en nuestro plato”⁷.

Por otra parte, la inmensa dificultad de reutilización del poliestireno expandido se erige como otro de los impactos ambientales adversos. Según Joe Biernacki, profesor de ingeniería química en la Universidad de Tennessee, es casi imposible transformar un recipiente elaborado de poliestireno en otro formato, pues sus partículas ya se han expandido⁸.

A lo anterior se suman los inconvenientes generados a partir del amplio volumen que ocupa el icopor en el sistema de basuras, pues el material fácilmente llena los carros recogedores y rellenos sanitarios; además, debido a que el poliestireno expandible es 0% biodegradable, una vez llega a los rellenos sanitarios permanecerá en ellos para siempre⁹.

Según la Fundación Verde Natura, quienes se dedican al reciclaje evitan recolectar elementos de icopor, pues el material les llena muy rápido las carretas y, al final, como no pesa, las plantas de reciclaje les dan muy poco dinero por él. Aproximadamente, en una carreta caben 4 kilogramos de icopor, por los cuales una planta paga en promedio 400 pesos colombianos¹⁰.

III. Perspectivas de Derecho Comparado

En 2015, el uso del poliestireno expandido fue prohibido en Nueva York a raíz de los resultados de un estudio del Departamento de Sanidad de esa ciudad, entre los que se concluyó que dicho elemento es un tóxico ambiental declarado como virtualmente imposible de reciclar¹¹. Con esa decisión, Nueva York ingresó a la lista de más de 70 ciudades norteamericanas, entre ellas Washington D. C., San Francisco, Minneapolis, Portland y Seattle, que han prohibido su utilización¹².

Si bien en septiembre de 2015 una juez de la Corte Suprema de Nueva York revocó la prohibición del poliestireno en la ciudad de Nueva York, en mayo de este año el Departamento de Sanidad de esa ciudad anunció que, para el mes de noviembre de 2017, nuevamente implementará la prohibición del poliestireno expandido para el almacenamiento de alimentos, y concederá un período de transición de seis meses que finalizará el 14 de mayo de 2018, fecha en la cual dicha medida surtirá efectos plenamente¹³. La decisión se funda en un nuevo reporte del Departamento de Sanidad de NYC que ratifica que el poliestireno expandido es imposible de ser reciclado de manera económica y efectiva¹⁴.

En abril de 2015, Oxford se convirtió en la primera ciudad del Reino Unido en prohibir el uso

⁹ Enter.co, *Icopor, el útil material que está lleno de problemas*. Tomado de: <http://www.enter.co/cultura-digital/ciencia/icopor-el-util-material-que-esta-lleno-de-problemas/>

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ El País. *Poliestireno: prohibido en Nueva York, permitido en España*. Tomado de: https://elpais.com/el-pais/2015/01/14/buenavida/1421229918_845981.html

¹² BBC Mundo. *¿Por qué cada vez más ciudades prohíben el poliestireno?* Tomado de: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150701_poliestireno_prohibicion_lp

¹³ Resource, *New York reinstates ban on polystyrene food packaging*. Tomado de: <http://resource.co/article/new-york-reinstates-ban-polystyrene-food-packaging-11850>

¹⁴ WNYC. *New York City Reinstates Styrofoam Ban*. Tomado de: <http://www.wnyc.org/story/new-york-city-reinstates-styrofoam-ban/>

⁵ Clean Water Action California, *Facts about Styrofoam Litter* tomado de http://www.cleanwater.org/files/publications/ca/cwa_fact_sheet_polystyrene_litter_2011_03.pdf

⁶ Juan Carlos Valderrama Villegas, Ph.D en Toxicología Ambiental. Tomado de: <https://www.las2orillas.co/vasito-tinto-veneno-te-puede-matar-cualquier-momento/>

⁷ BBC Mundo, *¿Por qué cada vez más ciudades prohíben el poliestireno?* Tomado de: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150701_poliestireno_prohibicion_lp

⁸ *Ibidem*.

de empaques plásticos de alimento no reciclables y, en su lugar, exigir el uso envases fabricados con materiales biodegradables. Para tal efecto, se concedió un periodo de transición para los comercializadores de alimentos que finalizaría el 1° de agosto de ese año¹⁵.

En Costa Rica, el diputado Edgardo Vinicio Araya promovió junto con su bancada legislativa un proyecto de ley cuyo objeto es reformar la ley para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, con el fin de prohibir la entrega de envases, recipientes o empaques de poliestireno expandido en establecimientos comerciales; en su lugar, la iniciativa plantea que se pongan a disposición del público envases, recipientes o empaques de otros materiales que garanticen su aprovechamiento sustentable. Para cumplir las disposiciones del proyecto, se contempla un período de transición de cinco (5) años desde la entrada en vigencia de la ley¹⁶.

En abril de 2017, el senador mexicano David Monreal promovió un proyecto de decreto para reformar el artículo 7° de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos, incorporando entre las facultades de la Federación establecer y difundir un programa nacional de sustitución de envases, empaques, utensilios y embalajes desechables elaborados de poliestireno expandido, por productos elaborados con materiales biodegradables¹⁷.

IV. Contenido de la iniciativa

El proyecto de ley consta de siete (7) artículos que establecen lo siguiente:

Artículo 1°. Define el objeto de la iniciativa, que es prohibir el uso del poliestireno expandido (icopor) en la comercialización de alimentos, iniciar la sustitución gradual de los envases, recipientes o empaques elaborados en dicho material por otros fabricados con materiales biodegradables, y ordenar la implementación de un Plan Nacional de Reciclaje de Icopor de uso industrial.

Artículo 2°. Precisa la definición de “alimento” que se tendrá en cuenta para los efectos de la medida propuesta, que será la prevista en el artículo 3° de la Resolución número 2674 de 2013 del Ministerio

de Salud y Protección Social, o la norma que lo modifique o sustituya.

Artículo 3°. Contiene la prohibición del uso de envases, recipientes o empaques de poliestireno expandido para almacenar alimentos en el desarrollo de actividades de comercialización de los mismos, y precisa que la medida empezará a regir en un término de cuatro (4) años contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley.

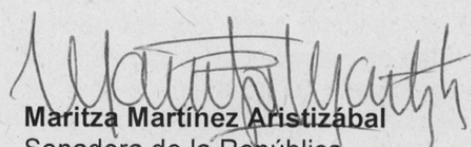
Artículo 4°. Estipula la obligación a cargo del Gobierno nacional de modificar las normas reglamentarias en materia sanitaria y ambiental para incorporar la prohibición del icopor de único uso, antes del cumplimiento del término previsto para que la medida empiece a regir.

Artículo 5°. Se crea el Plan Gradual de sustitución de los envases, recipientes o empaques de icopor por otros fabricados con materiales biodegradables, cuyo diseño corresponde al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Salud y Protección Social, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con la finalidad de reemplazar paulatinamente empaques de poliestireno expandido por otros fabricados con materiales biodegradables.

Artículo 6°. Se crea un Plan Nacional de Reciclaje del Icopor Industrial, cuya elaboración corresponde al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el fin de lograr al efectiva reutilización del poliestireno expandido en el sector industrial.

Artículo 7°. *Determina vigencia y derogatorias.*

De los Honorables Senadores,



Maritza Martínez Aristizábal
Senadora de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 05 de 2017 Senado, *por medio de la cual se prohíbe la utilización del poliestireno expandido (icopor) en actividades de comercialización de alimentos, se ordena la implementación de un Plan Nacional de Reciclaje del Icopor de uso industrial y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *Maritza Martínez Aristizábal*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia

¹⁵ Independent. *Oxford becomes first UK city to ban non-recyclable plastic food containers*. Tomado de: <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/oxford-becomes-first-uk-city-to-ban-non-recyclable-plastic-food-containers-2174601.html>

¹⁶ *Proyecto de Ley, Adición de un artículo 42 Bis y un nuevo transitorio XIII a la Ley para la Gestión Integral de Residuos – Ley para la prohibición del poliestireno expandido*. Tomado de: <https://barradeprensacom.files.wordpress.com/2016/03/proyecto-19833.pdf>

¹⁷ *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 7° de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos*. Tomado de: http://www.senado.gob.mx/comisiones/medio_ambiente/docs/iniciativas/INIC122-EXP3279.pdf

de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Quinta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 10 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se modifica el numeral 5 del artículo 2° de la Ley 403 de 1997 aclarado por la Ley 815 de 2003 en lo relativo al descuento en el valor de la matrícula en Instituciones Oficiales de Educación Superior como beneficio a los sufragantes.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

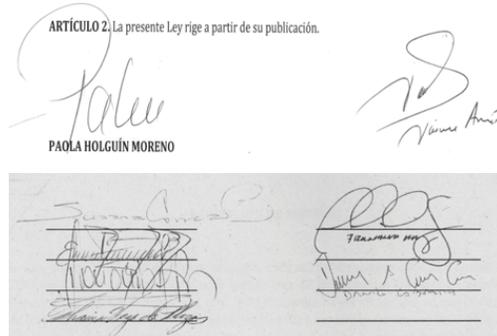
Artículo 1°. Modifíquese el numeral 5 del artículo 2° de la Ley 403 de 1997, aclarado por el artículo 1° de la Ley 815 de 2003, el cual quedará así:

“5. El estudiante de Institución de Educación Superior Pública (Universidades, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, Instituciones Tecnológicas e Instituciones Técnicas Profesionales) tendrá derecho a un descuento del 10% del costo de la matrícula, si acredita haber sufragado en el último comicio electoral realizado con anterioridad al inicio del respectivo período académico. El descuento del diez por ciento (10%) en el valor de la matrícula se hará efectivo no solo en el período académico inmediatamente siguiente al ejercicio del sufragio sino en todos los períodos académicos que tengan lugar hasta las votaciones siguientes en que pueda participar.

Parágrafo. Las Instituciones de Educación Superior Públicas que establezcan el mencionado descuento en la matrícula, no podrán trasladar a los estudiantes el valor descontado ni imputarlo como costo adicional en los reajustes periódicos legalmente autorizados. El Gobierno Nacional realizará la devolución del descuento electoral a

las Instituciones de Educación Superior Públicas teniendo en cuenta los recursos apropiados en cada vigencia fiscal”.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su publicación.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley 403 de 1997 creó múltiples estímulos a los sufragantes, entre ellos un descuento del 10% en el valor de la matrícula para estudiantes de Instituciones Oficiales de Educación Superior que ejerzan el derecho al voto. Este descuento ha permitido que un mayor número de jóvenes accedan a la Educación Superior, realidad que antes era imposible debido a los altos costos económicos que implican estos estudios. Además, ha permitido que incremente la participación política de los jóvenes.

A pesar de lo anterior, las instituciones oficiales de educación superior se han visto gravemente afectadas debido a que el Gobierno solo reintegra el valor descontado a las Universidades Públicas, excluyendo de dicho reintegro a las demás instituciones que tienen la obligación de realizar el descuento en virtud de la norma citada, como lo son las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, y las instituciones técnicas profesionales. Es decir, que estas últimas realizan el descuento que por ley están obligadas a hacer, pero el Estado no les ayuda a tapan el hueco financiero que ello produce.

Es claro que la norma que se pretende modificar nació con la intención de estimular un derecho y deber ciudadano de elegir a sus gobernantes y a su vez facilitar el acceso a la educación, pero lastimosamente en la práctica el Gobierno no ha tenido en cuenta la clasificación técnica de las instituciones de educación superior que fue establecida en la Ley 30 de 1992, causando una exclusión injustificada.

La clasificación de la norma citada dice que son Instituciones de Educación Superior las siguientes:

- a) Instituciones Técnicas Profesionales;
- b) Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas;
- c) Universidades.

A pesar de esa clasificación, como ya dijimos, el Gobierno solo reembolsa el dinero descontado

a las instituciones que están dentro de la categoría de Universidades, creando pérdidas económicas para las categorías restantes que también realizan el descuento materia de estudio.

Por lo anterior, este proyecto de ley busca solucionar el problema expuesto a través de una modificación de la norma para que el Estado, también tenga que asumir el reintegro del valor descontado a las matrículas en las demás instituciones oficiales de educación superior y no solo en las universidades.

Además, no es posible entender por qué el Gobierno realizó esa distinción a la hora de reembolsar el dinero descontado cuando el legislador en la norma no hizo diferenciación alguna, sino que por el contrario quiso incluir a todas las Instituciones de Educación Superior Públicas (IESP).

Por ejemplo, la Institución Universitaria Pascual Bravo, es una de las instituciones que ha sido excluida del reintegro presupuestal por parte del Gobierno. En la siguiente tabla se observa el valor anual descontado en virtud de la ley de estímulos a los sufragantes cuyo valor anual más alto fue de \$136 millones de pesos, dinero que podría ser utilizado para invertir en la misma institución pero que el Gobierno nunca reintegró.

AÑO	Descuento por votación
2002	\$2.472.000
2003	\$9.126.680
2004	\$27.067.664
2005	\$2.801.354
2006	\$35.613.294
2007	\$6.943.537
2008	\$60.479.575
2009	\$24.074.805
2010	\$67.867.348
2011	\$64.164.880
2012	\$82.511.520
2013	\$48.692.700
2014	\$100.680.888
2015	\$136.284.716
2016 - I	\$91.439.240
TOTAL DESCUENTO	\$760.220.201

El impacto fiscal total para las IESP sin carácter académico de universidad solo alcanza un monto aproximado de 7.500 millones de pesos por año.

Como vemos, la realización de estos descuentos en las matrículas afectan la estabilidad financiera de las instituciones, pues son montos elevados que las instituciones de educación superior dejan de recibir impidiendo la posibilidad de invertir en infraestructura, nuevos programas y el mejoramiento en la calidad de la institución, lo que a la larga termina afectando a los mismos estudiantes y la educación.

Por ejemplo para el 2015, el Gobierno reintegró a 32 universidades públicas un valor total de \$31.214 millones de pesos por haber realizado el descuento electoral como se observa a continuación:

Universidad	Recursos Votaciones reconocidos vigencia 2015
Universidad Nacional de Colombia	4.873.460.986
Universidad de Antioquia	1.136.304.285
Universidad del Valle	672.650.379
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	2.014.504.920
Universidad Industrial de Santander	565.736.113
Universidad del Atlántico	32.905.071
Universidad del Cauca	525.384.395
Universidad Tecnológica de Pereira	1.041.763.940
Universidad de Cartagena	692.770.350
Universidad de Caldas	738.558.471
Universidad de Córdoba	264.528.282
Universidad Pedagógica Nacional	421.678.639
Universidad de Nariño	133.209.258
Universidad Surcolombiana	396.437.170
Universidad del Quindío	907.077.615
Universidad del Magdalena	652.729.381
Universidad del Tolima	1.529.176.881
Universidad Tecnológica del Chocó	614.813.333
Universidad Nacional Abierta y a Distancia - Unad	6.006.632.375
Universidad de Pamplona	736.329.334
Universidad Francisco de Paula Santander - Cúcuta	334.840.954
Universidad de Los Llanos	94.263.896
Universidad Popular del Cesar	252.974.976
Universidad de La Amazonia	319.001.648
Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca	397.618.871
Universidad de Sucre	199.507.902
Universidad Distrital Francisco Jose de Caldas	717.023.844
Universidad del Pacífico	35.076.296
Universidad Francisco de Paula Santander - Ocaña	41.554.284
Universidad de Cundinamarca	681.774.921
Universidad de La Guajira	29.848.038
Universidad Militar Nueva Granada	4.154.254.904
TOTAL	31.214.391.892

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

En la gráfica anterior, se puede percibir que los costos son altos pero generan un beneficio inequívoco en el acceso a la educación, por ello esta iniciativa pretende corregir la exclusión injustificada que hace el Gobierno para solo pagar a las Universidades Públicas el reintegro de los descuentos electorales realizados, excluyendo a las demás entidades que hacen parte de la clasificación de institución oficial de educación superior.

Finalmente, es necesario hacer énfasis en el compromiso que tiene el Estado con la educación y su obligación de garantizarla como un derecho de los colombianos, por ello creemos que en este caso el Estado tiene que reiterar y hacer tangible dicho compromiso reintegrando a las instituciones oficiales de educación superior el dinero que les corresponde por haber cumplido la ley.

De los señores congresistas,

De los señores congresistas,



PAOLA HOLGUÍN MORENO
Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 10 de 2017 Senado, *por medio de la cual se modifica el numeral 5 del artículo 2° de la Ley 403 de 1997 aclarado por la Ley 815 de 2003 en lo relativo al descuento en el valor de la matrícula en Instituciones Oficiales de Educación Superior como beneficio a los sufragantes*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Paola Holguín Moreno, Jaime Amín Hernández, Susana Correa Borrero, Daniel Cabrales, Thania Vega de Plazas, Éverth Bustamante, Fernando Araújo*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 11 DE 2017
SENADO**

por medio de la cual se crea la política de mecanización agrícola, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto adoptar las medidas necesarias para

implementar la Política Nacional de Mecanización Agrícola que permitirá mejorar los niveles de mecanización del campo colombiano, a través de la reposición y renovación del parque de maquinaria agrícola, incrementar la productividad, reducir los costos de producción y lograr la especialización de los factores productivos; que de forma continua contribuyen al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los pequeños y medianos productores agropecuarios.

Artículo 2°. *Beneficiarios*. Serán beneficiarios del Programa para el Fomento de la Reposición y Renovación del Parque de Maquinaria Agrícola los pequeños y medianos productores, de conformidad con lo establecido en los Decretos 2179 y 1071 de 2015, o la norma que los reemplace o sustituya.

Parágrafo. Podrán ser beneficiarias las Empresas Comunitarias, las Asociaciones de Usuarios de Reforma Agraria, del Plan Nacional Rehabilitación y del programa DRI u otras modalidades de asociación o integración de productores, siempre y cuando todos sus miembros clasifiquen individualmente como pequeños o medianos productores.

Artículo 3°. *Programa para el Fomento de la Reposición y Renovación del Parque de Maquinaria Agrícola*. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñará el Programa para el Fomento de la Reposición y Renovación del Parque de Maquinaria Agrícola con el objeto de modernizar la mecanización de la actividad agropecuaria realizada por los pequeños y medianos productores, los cuales deberán someter su maquinaria a un proceso de desintegración física total, por el cual recibirán un incentivo económico en los términos establecidos por el Gobierno nacional.

Parágrafo 1°. La maquinaria que se postule al Programa para el Fomento de la Reposición y Renovación del Parque de Maquinaria Agrícola, deben contar con una antigüedad igual o superior a 20 años contados a partir de la fecha de matrícula con relación a la fecha de postulación.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tendrá un 1 año a partir de la entrada en vigencia de la ley, para reglamentar las características de la maquinaria agrícola de la que trata el presente artículo, y por la cual se otorgará un reconocimiento económico a los pequeños y medianos productores agropecuarios por la desintegración física total de sus equipos.

Artículo 4°. *Fondo Nacional de Mecanización Agrícola (Fonagro)*. Créase el Fondo Nacional de Mecanización Agrícola como una cuenta especial sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el propósito de ejecutar o financiar la desintegración física total de la maquinaria agrícola de los productores agropecuarios beneficiarios de la presente ley.

El Fondo Nacional de Mecanización Agrícola deberá ser financiado, entre otras, por las siguientes fuentes:

1. Los recursos del Presupuesto General de la Nación.
2. Los recursos de libre inversión del componente de Propósito General del Sistema General de Participaciones
3. Recursos de cooperación internacional.
4. Las donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y organismos internacionales.

Artículo 5°. *Incentivo a la Importación de Maquinaria Agrícola para Productores Agropecuarios.* Con el objeto de promover la renovación del banco de maquinaria agrícola del país vía importación, podrán acceder al Incentivo de Cobertura Cambiaria del que trata el Decreto 4390 del 2004 o la norma que lo reemplace o sustituya, y de manera exclusiva, los beneficiarios contemplados en el artículo 2° de la presente ley.

El Incentivo de Cobertura Cambiaria para importación de maquinaria agrícola solo se otorgará a los pequeños y medianos productores que realicen compras en el mercado externo de maquinaria pesada de uso agropecuario y cuando se registre el fenómeno de depreciación del peso colombiano frente al dólar de los Estados Unidos de América.

Parágrafo 1°. Las condiciones de operación del Incentivo de Cobertura Cambiaria para la promoción de la importación de maquinaria agrícola, relacionadas con el monto y valor máximo a entregar por beneficiario, serán definidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en un plazo máximo de 6 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 2°. El otorgamiento del Incentivo de Cobertura Cambiaria para la promoción de la importación de maquinaria agrícola no representará causal de exclusión para acceder a beneficios como el Incentivo de Capitalización Rural u otros apoyos gubernamentales para los pequeños y medianos productores.

Parágrafo 3°. No serán beneficiarios del Incentivo de Cobertura Cambiaria para la promoción de la importación de maquinaria agrícola, los agentes intermediarios, comercializadores, importadores u otros agentes diferentes a los beneficiarios contemplados en el artículo 2° de la presente ley.

Artículo 6°. *Línea especial de crédito para maquinaria agrícola.* Con el objeto de financiar con condiciones competitivas la adquisición de maquinaria agrícola para pequeños y medianos productores se creará una línea especial de crédito compensado por un valor de 300.000 smlmv anuales para este segmento, con una tasa final de interés real de cero (0%) para pequeños productores (IPC+0%) E.A., y de IPC + 2% E.A, o su equivalente en DTF o IBR para medianos productores, con un plazo total de hasta 72 meses y un periodo de gracia

de hasta 24 meses. Esta línea especial de crédito será estructurada y administrada por el Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro). Los recursos necesarios para el subsidio de tasa de interés serán apropiados anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Presupuesto General de la Nación (PGN).

Artículo 7°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto del proyecto

El presente proyecto de ley tiene por objeto la creación de la Política de Mecanización Agrícola del campo colombiano, que se sustenta básicamente en dos instrumentos: el Programa para el Fomento de la Reposición y Renovación del Parque de Maquinaria Agrícola y la ampliación de los beneficios del Incentivo de Cobertura Cambiaria para aquellos pequeños y medianos productores que realicen importaciones de máquinas pesadas de uso agropecuario.

II. Análisis situación actual

Descripción actual

Una verdad de Perogrullo es el bajo nivel de mecanización en el sector agropecuario, que pese a constituirse en el tercer renglón de generación de empleo y aportar el 6% de la producción nacional, aún se encuentra rezagada la profundización en la utilización de maquinaria agrícola.

La anterior aseveración es soportada por los resultados del III Censo Nacional Agropecuario – en adelante CNA–, que en el año 2014 y luego de 4 décadas, actualizó las cifras de la realidad rural colombiana.

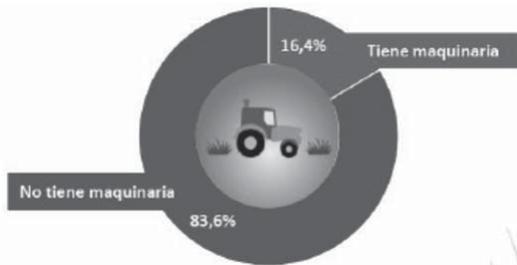
El CNA reveló que de las 2.3 millones de Unidades Productivas Agropecuarias (UPA)¹, apenas 378 mil poseen maquinaria para el desarrollo de sus actividades, es decir, el 16,4% del total de las UPA.

Esta situación refleja que el 83.6% de las UPA no tienen algún tipo de maquinaria, esto es, 1.9 millones de unidades productivas agropecuarias sin maquinaria.

¹ La UPA – Unidad Productora Agropecuaria es la unidad de organización de la producción agropecuaria que debe cumplir con las siguientes condiciones:

1. Produce bienes agrícolas, forestales, pecuarios, acuícolas.
2. Tiene un único productor/a natural o jurídico que asume la responsabilidad y los riesgos.

Participación (%) de UPA en el área rural dispersa censada con tenencia de maquinaria



Fuente: DANE. Tercer Censo Nacional Agropecuario, presentación del informe 6.

Los departamentos de Antioquia, Tolima, Santander, Cundinamarca y Huila agrupan el 41,8% de las UPA que manifiestan tenencia de maquinaria:

Participación (%) de UPA con tenencia de maquinaria	
Antioquia	10,9
Tolima	8,0
Santander	8,0
Cundinamarca	7,6
Huila	7,5

Fuente: DANE. Tercer Censo Nacional Agropecuario, presentación del informe 6.

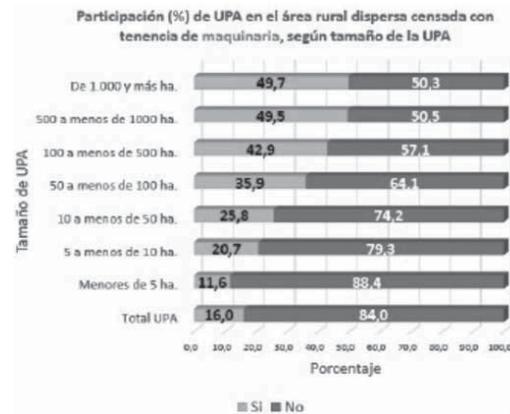
Vale la pena destacar que si bien los departamentos previamente reseñados son los que mayor cantidad de UPA con tenencia de maquinaria poseen con respecto al total nacional (378 mil UPA con maquinaria), sí se revisan las cifras al interior de cada departamento, el diagnóstico es diametralmente opuesto.

La participación de las UPA con tenencia de maquinaria para cada departamento con respecto al total de las unidades productivas del mismo ente territorial, pone de presente que en el Guaviare el nivel de acceso a maquinaria sea del 60,4%, seguido por Arauca con 60,2%, Quindío con 49,2%, Caquetá con 44,9% y Meta con 39,4%.

Esta situación, que en un principio puede parecer confusa, indica que este segundo grupo de departamentos cuyas UPA con tenencia de maquinaria son mayoría, se presenta porque en términos absolutos registran menores niveles de unidades productivas totales –con y sin maquinaria–, si se compara frente a otros departamentos como el primer grupo de entes territoriales donde la cantidad de UPA totales es mucho mayor.

³ Utiliza al menos un medio de producción como construcciones, maquinaria, equipo y/o mano de obra en los predios que la integran. Definición tomada del informe 6 del III Censo Nacional Agropecuario, DANE.

Otro elemento que agudiza la mecanización agrícola se encuentra relacionado con la presencia de la maquinaria en UPA de mayor extensión, frente a los pequeños, micro y mini fundos. Es así, que en el 49,7% de las UPA de 1.000 hectáreas y más, los productores señalaron poseer maquinaria, lo cual contrasta con las unidades más pequeñas –cuya área es de menos de 5 has–, donde el acceso es de apenas el 11,6 % de las UPA.

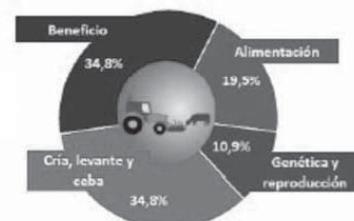


Fuente: DANE. Tercer Censo Nacional Agropecuario, presentación del informe 6.

El uso o destinación de la maquinaria es fundamental, toda vez que indica las principales demandas en materia de especialización de labores rurales por renglón agrícola o pecuario. En desarrollo de ese lineamiento, la mayor destinación en el renglón agrícola para la maquinaria es para el manejo de cultivos (68,6%), cosecha (19,3%), preparación y siembra (11,3%) y poscosecha (0,7%).



Participación (%) de UPA en el área rural dispersa censada con tenencia de maquinaria de uso pecuario, según destino



Fuente: DANE. Tercer Censo Nacional Agropecuario, presentación del informe 6.

En el sector pecuario la mayor utilización de la maquinaria está orientada en dos actividades beneficio y cría, levante y ceba con 34,8% cada una, seguida por la actividad de alimentación (19,5%) y genética y reproducción (10,9%).

Finalmente, es una constante aseveración de diversos gremios y agricultores la extrema vejez y obsolescencia de tractores, sembradoras y demás máquinas de uso agrícola, que registran tiempos de servicio de 20, 30 o hasta 40 años, con lo cual queda de manifiesto no solo la baja cobertura de mecanización, sino además, que la poca maquinaria usada es en extremo vieja y repercute en mayores costos de producción, desgaste de suelos, ineficiente uso de factores productivos (mano de obra, tierra y capital) y demanda de recursos para atender sus constantes mantenimientos.

Importación de maquinaria agrícola

Pese a la escasa mecanización del campo se debe reconocer los esfuerzos por incrementar el banco de maquinaria mediante la compra al mercado externo, en el entendido que la oferta doméstica de este tipo de bienes de capital es limitada y sin especialización y tecnología de precisión.

Entre 2009 y 2016 el volumen de importaciones del rubro denominado “máquinas y herramientas” y que hace parte del grupo de bienes de capital para la agricultura, se ha incrementado en 122% al pasar de aproximadamente 9 mil a 19 mil toneladas métricas, resultando en un volumen acumulado de 28 mil toneladas de maquinaria que han llegado a los pequeños, medianos y grandes productores colombianos; con las cuales han mejorado sus prácticas agrícolas y elevado su productividad y competitividad.

Importaciones de maquinaria y herramientas para la agricultura 2009-2017

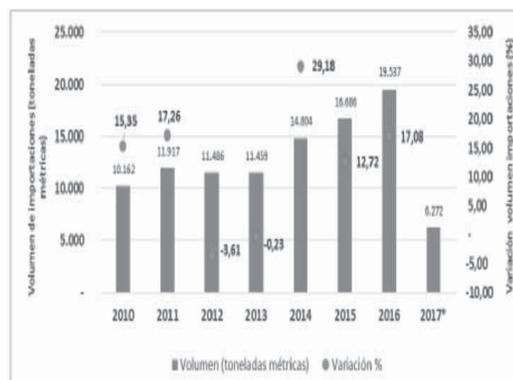
Año	Valor CIF (miles de dólares)	Volumen (toneladas métricas)
2009	73.041	8.810
2010	59.961	10.162
2011	92.926	11.917
2012	87.309	11.486
2013	99.239	11.459
2014	118.367	14.804
2015	106.253	16.686
2016	110.444	19.537
2017*	38.040	6.272

* Con corte a abril de 2017

Fuente: DANE, históricos de importaciones en <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/importaciones/importaciones-historicos>

Entre el 2009 y 2017 se registra un crecimiento sostenido interanual en las importaciones de maquinaria, salvo los años 2012 y 2013 cuando se presentaron ligeras contracciones del orden del -3,6% y -0,23%, respectivamente. De igual forma, se destaca que durante el periodo 2014-2016 el crecimiento promedio de las importaciones fue del 20%, pues es cuando se han dado las mayores tasas de crecimiento en estas compras de bienes de capital para la agricultura, siendo el 2014 el más importante con una variación del 29%.

Importaciones de maquinaria y herramientas para la agricultura 2010-2017 (volumen y variación)



* Con corte a abril de 2017

Fuente: DANE, Cálculos y elaboración propia.

Pese a la evolución creciente de las importaciones de bienes de capital para la agricultura en los últimos años, los agricultores afrontan un elemento que inviabiliza las inversiones en bienes de capital: la depreciación del peso.

Bajo un escenario de depreciación del peso se desestiman las exportaciones colombianas, pero las importaciones son más atractivas pues la apreciación de la moneda local frente a la externa, deriva en que los compradores deben aportar menos pesos colombianos por cada divisa (dólar estadounidense), en otras palabras, la depreciación encarece las importaciones.

La serie estadística de los promedios de la tasa de cambio (pesos colombianos por dólar estadounidense) revela que desde el 2013 se ha presentado un fenómeno de depreciación promedio del peso del orden del 15%, con lo cual las importaciones son más costosas pues por cada unidad de determinado bien que se adquiriera se deben aportar más unidades de la moneda local.

Ahora bien, entre 2013 y 2016 el dólar estadounidense se ha devaluado en 63%, lo cual se traduce en un encarecimiento de todas las importaciones, tanto de bienes de consumo como de capital que hacen los colombianos del resto del mundo.

Tasa de cambio, promedio anual. Serie histórica 1989-2016 (\$COP/US\$)

Año	Promedio anual	Variación %	Variación absoluta
1989	\$ 382,57		
1990	\$ 502,26	31,29	\$ 119,69
1991	\$ 633,05	26,04	\$ 130,79
1992	\$ 680,10	7,43	\$ 47,05
1993	\$ 786,67	15,67	\$ 106,57
1994	\$ 826,56	5,07	\$ 39,89
1995	\$ 912,78	10,43	\$ 86,22
1996	\$ 1.036,55	13,56	\$ 123,77
1997	\$ 1.141,08	10,08	\$ 104,53
1998	\$ 1.427,04	25,06	\$ 285,96
1999	\$ 1.758,58	23,23	\$ 331,54
2000	\$ 2.087,42	18,70	\$ 328,85
2001	\$ 2.299,77	10,17	\$ 212,35
2002	\$ 2.507,96	9,05	\$ 208,19
2003	\$ 2.877,50	14,73	\$ 369,54
2004	\$ 2.626,22	- 8,73	-\$ 251,28
2005	\$ 2.320,77	- 11,63	-\$ 305,45
2006	\$ 2.357,98	1,60	\$ 37,21
2007	\$ 2.078,35	- 11,86	-\$ 279,63
2008	\$ 1.966,26	- 5,39	-\$ 112,09
2009	\$ 2.156,29	9,66	\$ 190,03
2010	\$ 1.897,89	- 11,98	-\$ 258,40
2011	\$ 1.848,17	- 2,62	-\$ 49,72
2012	\$ 1.798,23	- 2,70	-\$ 49,94
2013	\$ 1.868,90	3,93	\$ 70,67
2014	\$ 2.000,68	7,05	\$ 131,78
2015	\$ 2.746,47	37,28	\$ 745,79
2016	\$ 3.053,42	11,18	\$ 306,95

Fuente: Banco de la República.

Una depreciación del 63% en la tasa de cambio, conlleva ineludiblemente una fuerte afectación en la importación de maquinaria agrícola como tractores y combinadas, ya que al internar el bien de capital al mercado nacional, el agricultor debe asumir las oscilaciones en la divisa.

A continuación se ilustra los cambios en la configuración del precio en pesos colombianos, de diversos tipos de maquinaria frente a las variaciones de la tasa de cambio:

Maquina	Precio US\$*	Precio SCOP		
		TRM 2013 (promedio) \$1.868,9	TRM 2016 (promedio) \$3.053,42	Variación absoluta \$
Tractor Massey Ferguson MF 4292	75.266	140.664.627	229.818.710	89.154.082
Tractor John Deere 6130J	113.326	211.794.961	346.031.875	134.236.914
Tractor John Deere 6145J	116.306	217.364.283	355.131.067	137.766.783

*precios tomados de www.mercosur.com.es

Un tractor de US\$75 mil dólares con tasa de cambio a de \$1.868,9 tiene un precio interno de \$140 millones y frente a una depreciación del 63%, su valor en pesos colombianos aumenta a \$229 millones, es decir, \$89 millones adicionales.

III. Contenido del proyecto

Por lo anteriormente descrito, es apremiante implementar una Política de Mecanización Agrícola, que de un lado incentive a los pequeños y medianos productores que poseen maquinaria obsoleta y envejecida para que realicen una desintegración física total de dichos equipos y se les otorgue un reconocimiento económico para que repongan el bien de capital antiguo por uno nuevo, con el cual

puedan realizar sus actividades agrícolas de manera eficiente y productiva.

Para complementar los alcances de la Política Nacional de Mecanización Agrícola, se crea el Fondo Nacional de Mecanización Agrícola (Fonagro), que tendrá como principal objeto apalancar económicamente la desintegración física total de la maquinaria agrícola de los productores beneficiados contemplados en el mismo articulado de la iniciativa legislativa. Este fondo es similar al Fondo de Chatarrización para los vehículos de transporte de carga y de pasajeros.

Adicionalmente, para los productores que no poseen maquinaria y desean acceder a esta, se prevé la ampliación del beneficio del Incentivo de Cobertura Cambiaria de manera exclusiva, para aquellos productores que importen maquinaria con destino a la producción agrícola.

Con base en lo anterior, la presente iniciativa legislativa se estructura en 6 artículos los cuales se resumen a continuación:

• Artículo 1°. Define el objeto de la ley, que es la de adoptar las estrategias necesarias para implementar la Política Nacional de Mecanización Agrícola que contribuyen a incrementar la productividad, reducir los costos de producción y especializar los factores productivos, mediante la reposición y renovación del parque de maquinaria agrícola.

• Artículo 2°. Determina que serán beneficiarios de los alcances de la iniciativa legislativa los pequeños y medianos productores, según lo establecido en los Decretos 2179 y 1071 de 2015.

En ese sentido se encuentra que el Decreto 2179 de 2015, define al pequeño productor como “... la persona natural que posea activos totales no superiores a los doscientos ochenta y cuatro (284) smmlv, en el momento de la respectiva operación de crédito. Deberá demostrarse que estos activos, conjuntamente con los del cónyuge o compañero permanente, no exceden de ese valor, según balance comercial aceptado por el intermediario financiero cuya antigüedad no sea superior a 90 días a la solicitud del crédito”.

Para el caso de los medianos productores, el Decreto 1071 de 2015, refiere a “...Aquel no comprendido en el anterior –pequeño productor- (anotación propia) cuyos créditos de toda clase con el sector financiero no excedan valor equivalente a mil quinientos (2.500) salarios mínimos mensuales, incluido valor del préstamo a garantizar”.

Pero la aplicación de la iniciativa legislativa no se limita a productores individuales, también habilita a las asociaciones, empresas comunitarias, las asociaciones de usuarios de Reforma Agraria, entre otras modalidades de asociación o integración de productores, bajo la inexorable condición de que todos sus miembros clasifiquen individualmente como pequeños o medianos productores.

• Artículo 3°. Crea el **Programa para el Fomento de la Reposición y Renovación del**

Parque de Maquinaria Agrícola, que tendrá a su cargo los procesos de desintegración física total de la maquinaria agrícola y el reconocimiento del incentivo económico. La reglamentación, operación y determinación de valores del incentivo económico y demás, aspectos técnicos serán definidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En líneas gruesas se establece que la maquinaria agrícola que se postule al Programa para el Fomento de la Reposición y Renovación del Parque de Maquinaria Agrícola, deberá tener una antigüedad de por lo menos 20 años.

Artículo 4°. Crea el Fondo Nacional de Mecanización Agrícola (Fonagro), entendida como una cuenta especial sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que tendrá a su cargo la financiación de la desintegración física total de la maquinaria agrícola de los productores agropecuarios beneficiarios de la presente ley. Establece la obligatoriedad de financiar el Fonagro a cargo del Gobierno nacional con recursos del Presupuesto General de la Nación, recursos de libre inversión del componente de Propósito General del Sistema General de Participaciones, cooperación internacional y donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y organismos internacionales.

Artículo 5°. Estipula la ampliación del Incentivo a la Importación de Maquinaria Agrícola para Productores Agropecuarios para los pequeños y medianos productores que importen maquinaria agrícola, siempre y cuando se registren episodios de depreciación del peso colombiano frente al dólar de los Estados Unidos de América.

La asignación del ICC a productores que importen maquinaria agrícola no será óbice, para que puedan acceder a otros instrumentos sectoriales como el Incentivo de Capitalización Rural.

Artículo 6°. Define la implementación de una línea especial de crédito compensado para que los pequeños y medianos productores puedan adquirir maquinaria agrícola con condiciones competitivas de plazo y tasa, con esta línea de crédito los pequeños productores podrán tener tasa de interés real de 0% o su equivalente, con ello los ahorros por concepto de pago de intereses del crédito son cercanos a un 25% durante el plazo del mismo. El valor de la línea anual de crédito es superior a los \$200 mil millones anuales y será administrada por Finagro. Los recursos necesarios para la compensación de tasa de interés serán apropiados en el PGN.

Artículo 7°. *Determina las vigencias y derogatorias.*



Maritza Martínez Aristizábal
Senadora de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 11 de 2017 Senado, *por medio de la cual se crea la política de mecanización agrícola y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *Maritza Martínez Aristizábal*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Quinta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 12 DE 2017
SENADO

por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República para expedir un régimen laboral especial para los servidores públicos de las Empresas Sociales del Estado del nivel nacional y territorial y para expedir el Sistema Específico de Carrera Administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y la expedición del sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales de los servidores públicos vinculados a tales entidades, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1 . Facultades Extraordinarias. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, rev stese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la

presente ley, para expedir las normas con fuerza de ley que regulen:

1. El régimen laboral aplicable a los servidores públicos vinculados a las Empresas Sociales del Estado de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial.

Parágrafo 1º. Las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en la presente ley, para fijar el régimen laboral de las Empresas Sociales del Estado, serán ejercidas con el propósito de garantizar la calidad, humanización y eficiencia en la prestación del servicio público de salud. En todo caso, en desarrollo de estas facultades se deberá respetar la estabilidad laboral, la primacía de la realidad sobre la formalidad, los derechos adquiridos incluidos los de carrera administrativa para quienes se encuentren vinculados a ella en cuanto le sean más favorables y propiciar condiciones dignas de trabajo y el adecuado bienestar social para los servidores públicos, en observancia de los principios del artículo 53 de la Constitución Política y el artículo 18 de la Ley 1751 de 2015.

Parágrafo 2º. La Comisión Nacional del Servicio Civil solo podrá realizar la convocatoria a concurso de los empleos clasificados como de carrera administrativa hasta tanto se fije el nuevo régimen laboral en desarrollo de las presentes facultades y frente a los empleos que conserven esta naturaleza.

2. El Sistema Específico de Carrera Administrativa de los servidores públicos vinculados a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, el cual contendrá:

a) Los requisitos máximos y mínimos para acceder al Sistema Específico de Carrera Administrativa;

b) El régimen de situaciones administrativas especiales y el sistema de incentivos, estímulos y capacitación especial para los servidores públicos vinculados a las entidades que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación;

c) Modificación o transformación de la naturaleza jurídica de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Artículo 2º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,



ALEJANDRO GAVIRIA URIBE
Ministro de Salud y Protección Social

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente documento contiene la exposición de motivos del proyecto de ley que otorga facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República para expedir un régimen laboral especial para los servidores públicos de las Empresas

Sociales del Estado del nivel nacional y territorial, así como para expedir el Sistema Específico de Carrera Administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades públicas del orden nacional que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y la expedición del sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales de los servidores públicos vinculados a tales entidades, y se dictan otras disposiciones.

La exposición de motivos se desarrolla sobre la base de los siguientes temas:

1. Aspectos generales de carrera administrativa.

2. Régimen laboral especial para los servidores públicos de las empresas sociales del Estado del nivel nacional y territorial

3. Sistema específico de carrera administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades públicas del orden nacional que integran el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación y para la expedición del sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales de los servidores públicos vinculados a tales entidades.

1. Aspectos generales de la carrera administrativa

Con estricto acatamiento a lo dispuesto por el artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política y con profundo respeto por la representación democrática que ostenta el Congreso de la República, el Gobierno nacional presenta a consideración el proyecto de ley *“Por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República para expedir un régimen laboral especial para los servidores públicos de las Empresas Sociales del Estado del nivel nacional y territorial y para expedir el Sistema Específico de Carrera Administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades públicas del orden nacional que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y la expedición del sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales de los servidores públicos vinculados a tales entidades, y se dictan otras disposiciones”*.

La presentación misma de este proyecto de ley impone al Presidente de la República, por ministerio de la Constitución Política, solicitar la concesión de las facultades extraordinarias a las cuales se refiere este proyecto, conforme a las consideraciones siguientes:

1. La Constitución Política eleva a rango constitucional la garantía para todo ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, derecho que para hacer efectivo puede, entre otros, acceder al desempeño de funciones y cargos p blicos¹.

De otra parte, el Capítulo II del Título V constitucional regula el ejercicio y los principios de la función pública, entre estos, los relativos a:

¹ Artículo 40-7 de la Constitución Política.

- a) El empleo público (artículo 122);
- b) La clasificación de los servidores públicos en empleados estatales, trabajadores estatales y miembros de las corporaciones públicas (artículo 123);
- c) La responsabilidad de los servidores y la forma de hacerla efectiva debe ser desarrollada legalmente (artículo 122);
- d) El carácter de empleos de carrera como regla general en todos los órganos y entidades del Estado, con algunas excepciones previstas en el artículo 125² y las que señale la ley;
- e) El mérito como determinante para el ingreso y el ascenso en los empleos de carrera, en los términos que establezca la ley (artículo 125);
- f) El retiro del servicio de los empleados de carrera por calificación no satisfactoria en el desempeño laboral, por violación al régimen disciplinario y por las demás causales que señale la ley (artículo 125). Y,
- g) Por último, enfatiza que la filiación política no podrá determinar el ingreso y el ascenso a los empleos de carrera o la remoción (artículo 125).

En este orden de ideas, por mandato constitucional, el mérito y la igualdad de oportunidades son los principios que deben determinar el ingreso a los empleos públicos y, especialmente, a los de carrera.

Para administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, a excepción de las de carácter especial, el artículo 130 superior previó la existencia de un organismo al que denominó *Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC)*.

Con fundamento en el marco Constitucional que se ha dejado descrito, el Congreso de la República expidió la Ley 909 de 2004³, que regula el empleo público en general, la carrera administrativa y la gerencia pública.

La Ley 909 de 2004, en esencia, consagra:

- a) Las condiciones para crear un servicio civil profesional como uno de los referentes de renovación de la Administración Pública;
- b) Las bases para corregir las deficiencias que presentaba el modelo de empleo;
- c) La modernización del empleo público a través de las siguientes estrategias:
 - La profesionalización de los empleados
 - La flexibilización de la gestión del talento humano.
 - La responsabilidad por el trabajo realizado por medio de una pertinente evaluación del desempeño laboral.

- La capacitación para aumentar los niveles de eficiencia⁴.

Como aspectos relevantes de la Ley 909 de 2004, se pueden señalar los siguientes:

a) Conformó la Comisión Nacional del Servicio Civil, según los criterios contenidos en la Sentencia C-372 de 1999 (artículos 7° a 20). Le asigna funciones y establece un modelo mixto. No se le atribuyen todas las competencias por imposibilidad para cumplirlas (artículos 11 y 12 y Sentencia C-1265/05);

b) Para proteger los principios del mérito y eficacia, atribuye a las universidades públicas o privadas y demás instituciones de educación superior la realización de los concursos (artículo 30). No obstante, el artículo 134 de la Ley 1753 de 2015 modificó el artículo 3° del Decreto-ley 760 de 2005⁵, en el sentido de señalar que los concursos o procesos de selección que se adelanten con universidades públicas o privadas, instituciones universitarias e instituciones de educación superior deberán acreditarse por el Ministerio de Educación Nacional para tal fin;

c) Fija reglas para el ejercicio de empleos que constituyen la gerencia pública (artículos 47 a 50);

d) Tanto los empleos de carrera como los de gerencia pública deben ser provistos mediante comprobación del mérito. Esta es la apuesta del legislador, si la responsabilidad en la gerencia funciona, la evaluación del desempeño laboral también lo hará en el empleo de carrera;

e) Los gerentes públicos se someterán a los acuerdos de gestión y a un sistema de responsabilidad por resultados;

f) La evaluación del desempeño laboral de los empleados públicos se hará más exigente, pues la presión de la responsabilidad se introducirá desde los cargos de la cúpula a toda la estructura;

g) Prevé la posibilidad de crear, no solamente empleos públicos temporales para atender programas coyunturales o necesidades transitorias, sino también empleos de medio tiempo o de tiempo parcial (artículos 21 y 22);

h) Dicta normas para proteger la maternidad tal como lo hizo la Ley 443 de 1998; como novedad ordena la indemnización por maternidad a las empleadas de libre nombramiento y remoción o nombradas provisionalmente que sean retiradas del servicio por supresión de los cargos que ejerzan (artículo 51);

i) Otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República para dictar normas complementarias

² Constitucionalmente se exceptúan los empleos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción y los de trabajadores oficiales.

³ Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

⁴ Exposición de motivos que presentó el Gobierno nacional para sustentar el proyecto de ley que se convirtió en la 909 de 2004.

⁵ Por el cual se establece el procedimiento que debe surtir ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones.

a la ley y decretos con fuerza de ley para adoptar algunos sistemas específicos de carrera (artículo 53).

De conformidad con la normativa constitucional y legal, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido tres clases de regímenes de carrera, tales:

a) La carrera administrativa general, regulada actualmente por la Ley 909 de 2004;

b) Los sistemas de creación legal, denominados específicos a los que se refiere el artículo 4° de la Ley 909 de 2004, que como derivaciones del sistema general, se aplican a los siguientes servidores públicos y en las siguientes entidades:

– Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec),

– Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN),

– Superintendencias,

– Departamento Administrativo de la Presidencia de la República,

– Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil,

– Las que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología,

– Personal no uniformado del Ministerio de Defensa y de la Fuerza Pública,

– Personal docente,

– Contralorías Territoriales,

– Personal diplomático y consular del Ministerio de Relaciones Exteriores, y

– Personal administrativo del Congreso de la República;

c) Los sistemas especiales de creación constitucional⁶, esto es:

– Personal Uniformado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional,

– Rama Judicial,

– Fiscalía General de la Nación,

– Personal administrativo de la Rama Legislativa,

– Contraloría General de la República,

– Procuraduría General de la Nación,

– Defensoría del Pueblo,

– Registraduría Nacional del Estado Civil,

– Carrera Diplomática, y

– Entes autónomos universitarios.

Vale la pena destacar que las entidades que se gobiernan por sistemas específicos son de origen legal y las disposiciones que los rigen están contenidos en normas legales diferentes son derivaciones de esta; por lo tanto, la administración y la vigilancia están a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Ahora bien, la Ley 909 de 2004 estableció en el párrafo del artículo 4° que mientras se expiden las normas de los sistemas específicos de carrera administrativa para, entre otros, el personal científico y tecnológico del Sistema Nacional ciencia y Tecnología, serán aplicables las disposiciones de la Ley 909 de 2004.

Adicionalmente, debe tener en cuenta que la Ley 100 de 1993, introdujo un proceso de transformación de los mecanismos de financiamiento y gestión de las entidades prestadoras de servicios de salud pública, por lo cual debieron convertirse en empresas sociales del Estado, constituyéndose en una nueva categoría de entidades descentralizadas y concebidas con un objeto específico definido por la propia ley, de conformidad con los propósitos constitucionales que mediante su existencia persigue el legislador, y, por lo tanto, se deben regir por reglas y normativa especiales para el personal que presta sus servicios a las mismas.

Sobre la naturaleza de las Empresas Sociales del Estado, la jurisprudencia constitucional ha sintetizado que estas son una nueva categoría dentro del catálogo de entidades administrativas del orden descentralizado, que tienen naturaleza, características y especificidades propias, lo cual impide confundirlas con otro tipo de entidades públicas.

Por consiguiente, la ley deberá determinar un régimen laboral especial para los servidores públicos de las Empresas Sociales del Estado del nivel nacional y territorial y un Sistema Específico de Carrera Administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades públicas del orden nacional que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y la expedición del sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales de los servidores públicos vinculados a tales entidades.

2. Régimen laboral especial para los servidores públicos de las Empresas Sociales del Estado del nivel nacional y territorial

El proyecto de ley que el Gobierno nacional somete a consideración del Congreso de la República tiene como finalidad solicitar la habilitación del Ejecutivo para expedir un régimen laboral especial para los servidores públicos de las Empresas Sociales del Estado del nivel nacional y territorial, dado que tal facultad Constitucional para legislar sobre la materia, corresponde al Congreso de la República. Lo anterior, sustentado en las previsiones del numeral 10 del artículo 150 de nuestra Constitución Política que establece la posibilidad de investir de precisas facultades hasta por seis (6) meses al Presidente de la República, cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, circunstancias que se configuran en el tema que nos ocupa, lo cual se sustenta de la siguiente forma:

2.1 Las Empresas Sociales del Estado (ESE)

El régimen y naturaleza jurídica de las Empresas Sociales del Estado se encuentra determinado

⁶ Corte constitucional. Sentencias C-1230 de 2005, M. P. Doctor Rodrigo Escobar Gil y C-175 de 2006, M. P. Doctor Jaime Córdoba Triviño.

por la Ley 100 de 1993, “*Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones*”, en sus artículos 194 a 197, señalando que su objeto es el de prestar servicios de salud, como servicio público de la seguridad social.

Dicha ley representó el principal marco legal del proceso de reforma del Sector Salud y determinó que la prestación de servicios de salud en forma directa por la Nación o por las entidades territoriales, se hará principalmente a través de las Empresas Sociales del Estado⁷, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la ley o por las asambleas o concejos, según el caso, sometidas al siguiente régimen jurídico⁸:

1. El nombre deberá mencionar siempre la expresión “Empresa Social del Estado”.

2. El objeto debe ser la prestación de los servicios de salud, como servicio público a cargo del Estado o como parte del servicio público de seguridad social.

3. La junta o consejo directivo estará integrada de la misma forma dispuesta en el artículo 19 de la Ley 10 de 1990.

4. El director o representante legal será designado según lo dispone el artículo 192 de la ley.

5. Las personas vinculadas a la empresa tendrán el carácter de empleados públicos y trabajadores oficiales, conforme a las reglas del Capítulo IV de la Ley 10 de 1990.

6. En materia contractual se regirá por el derecho privado, pero podrá discrecionalmente utilizar las cláusulas exorbitantes previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

7. El régimen presupuestal será el que se prevea, en función de su especialidad, en la Ley Orgánica de Presupuesto, de forma que se adopte un régimen de presupuestación con base en el sistema de reembolso contra prestación de servicios, en los términos previstos en la ley.

8. Por tratarse de entidades públicas podrá recibir transferencias directas de los presupuestos de la Nación o de las entidades territoriales.

9. Para efectos de tributos nacionales se someterán al régimen previsto para los establecimientos públicos.

Reitera el artículo 1° del Decreto 1876 de 1994 la naturaleza jurídica de las Empresas Sociales del Estado asignada por la ley, al señalar que constituyen una categoría especial de entidad pública, descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas o reorganizadas por ley o por las asambleas o concejos.

⁷ Artículo 194.

⁸ Artículo 195.

Seguidamente se expide la Ley 489 del 29 de diciembre de 1998 “*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*” que estableció en el literal d) del numeral 2 del artículo 38, que las Empresas Sociales del Estado del orden nacional pertenecen al Sector descentralizado por servicios, siendo estas Empresas entidades descentralizadas del orden nacional⁹.

Conforme con lo anterior, las Empresas Sociales del Estado son una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

La transformación creó un importante reto para las IPS públicas, puesto que dejaron de recibir transferencias basadas en los presupuestos históricos y debieron empezar a operar como si fueran empresas privadas, aprendiendo a mercadear, contratar y facturar con las aseguradoras (EPS) y las Direcciones Territoriales de Salud. Desde el punto de vista funcional, los hospitales públicos se vieron obligados a implementar o mejorar procesos gerenciales, administrativos y financieros, muchos de ellos inexistentes antes de la reforma.

Sobre la naturaleza de las Empresas Sociales del Estado, la jurisprudencia constitucional ha sintetizado que estas son una nueva categoría dentro del catálogo de entidades administrativas del orden descentralizado, que tienen naturaleza, características y especificidades propias, lo cual impide confundirlas con otro tipo de entidades públicas.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-171 del 7 de marzo de 2012, Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, precisó lo siguiente respecto del régimen y naturaleza de las Empresas Sociales del Estado:

“En armonía con lo anterior, la jurisprudencia de esta Corte ha explicado respecto del régimen y naturaleza de las Empresas Sociales del Estado que (i) la ley 100 de 1993 creó el sistema de seguridad social y definió en el artículo 94 la naturaleza de las Empresas Sociales del Estado; (ii) que el objeto de estas Empresas es la prestación de los servicios de salud, como servicio público a cargo del Estado, o como parte del servicio público de seguridad social; (iii) que estas Empresas constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada creada por el Legislador en virtud de las facultades que le confiere el artículo 150, numeral 7; (iv) que son entes que no pueden confundirse y se diferencian claramente de los establecimientos públicos, ya que la Ley 489 de 1998, al definir en el artículo 38 la integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público, incluyó dentro de esta a las Empresas Sociales del Estado, reconociéndoles una categoría diferente a

⁹ Artículos 38 y 68.

la de los establecimientos públicos; (v) que estas empresas como nueva categoría de entidades descentralizadas y concebidas con un objeto específico definido por la propia ley, de conformidad con los propósitos constitucionales que mediante su existencia persigue el Legislador; se rigen por unas reglas y una normatividad especial; (vi) que la ley señala que estas entidades descentralizadas son creadas por la Nación o por las entidades territoriales para la prestación de servicios de salud, en forma directa; y (vii) que es al Legislador a quien corresponde su creación, por la propia naturaleza de creación legal de estas entidades, y que igualmente se encuentra facultado ampliamente para determinar su estructura orgánica”.

Así mismo, la citada sentencia ha explicado la naturaleza jurídica particular, la regulación especial y la competencia en cabeza del Legislador para determinar la estructura orgánica de estas entidades, en razón a que “las empresas sociales del Estado tienen una naturaleza jurídica diversa de la que corresponde a los establecimientos públicos, y su función primordial, a diferencia de éstos, no consiste en el cumplimiento de tareas administrativas en un sentido general, sino que radica ante todo en la atención de salud. Por ello, las disposiciones que las rigen son también distintas y, en el caso de las empresas sociales, que por su naturaleza de entidades descentralizadas públicas debían ser creadas por ley, como en efecto lo fueron, el legislador estaba facultado para establecer su estructura orgánica”¹⁰.

2.2 Régimen jurídico de las Empresas Sociales del Estado

En el anterior contexto tenemos que el Decreto 1876 de 1994 reglamenta los artículos 194, 195 y 197 de la Ley 100 de 1993 en relación con la naturaleza jurídica de las Empresas Sociales del Estado su objetivo de prestar el servicio público de salud, como parte integrante del Sistema de Seguridad Social en Salud; determina los principios básicos por los cuales se rigen: i) eficacia, utilizando los recursos, técnicos, materiales, humanos y financieros con el fin de mejorar las condiciones de salud de la población atendida; y ii) calidad, relacionada con la atención efectiva, oportuna, personalizada, humanizada, continua, de acuerdo con estándares aceptados sobre procedimientos científico-técnicos y administrativos y mediante la utilización de la tecnología apropiada, de acuerdo con los requerimientos de los servicios de salud que ofrecen y de las normas vigentes sobre la materia.

Igualmente, atiende la norma los objetivos de las entidades, la organización y el régimen de personal, previendo frente a este último que las personas que se vinculen a una Empresa Social del Estado tendrán el carácter de empleados públicos o trabajadores oficiales.

Por su parte, el artículo 2° del Decreto 1919 de 2002¹¹ dispuso que “A las personas vinculadas a las Empresas Sociales del Estado se les continuará aplicando el régimen de prestaciones sociales de la Rama Ejecutiva del Orden nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 195 de la Ley 100 de 1993”.

Señala que a partir de la vigencia de la norma, todos los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades del nivel central y descentralizado de la Rama Ejecutiva de los niveles Departamental, Distrital y Municipal, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales y Municipales, a las Contralorías territoriales, a las Personerías Distritales y Municipales, a las Veedurías, así como el personal administrativo de empleados públicos de las Juntas Administradoras Locales, de las Instituciones de Educación Superior, de las Instituciones de Educación Primaria, Secundaria y media vocacional, **gozarán del régimen de prestaciones sociales señalado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional.**

Conforme con lo señalado hasta este momento queda claro que a las Empresas Sociales del Estado se les aplica el régimen de prestaciones sociales de la Rama Ejecutiva del Orden nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 195 de la Ley 100 de 1993, sin embargo el mismo legislador reconoció la naturaleza especial que tales Entidades, al punto de que se han generado múltiples conflictos jurídicos, laborales y económicos resultantes de la compleja estructura jurídica de las ESE.

2.3 Situación laboral de las Empresas Sociales del Estado

El Decreto 1876 de 1994 define como objetivos de las Empresas Sociales del Estado los siguientes:

1. Producir servicios de salud eficientes y efectivos que cumplan con las normas de calidad establecidas, de acuerdo con la reglamentación que se expida para tal propósito.
2. Prestar los servicios de salud que la población requiera y que la Empresa Social, de acuerdo a su desarrollo y recursos disponibles pueda ofrecer.
3. Garantizar mediante un manejo gerencial adecuado, la rentabilidad social y financiera.
4. Ofrecer a las Entidades Promotoras de Salud y demás personas naturales o jurídicas que los demanden, servicios y paquetes de servicios a tarifas competitivas en el mercado.
5. Satisfacer los requerimientos del entorno, adecuando continuamente sus servicios y funcionamiento.

¹¹ Por el cual se fija el Régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos y se regula el régimen mínimo prestacional de los trabajadores oficiales del nivel territorial.

¹⁰ Sentencia C-171 de 2012.

6. Garantizar los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria establecidos por la ley y los reglamentos.

Las Empresas Sociales del Estado se organizarán a partir de una estructura básica que incluya tres áreas, así:

a) **Dirección:** Conformada por la Junta Directiva y el Gerente y tiene a su cargo mantener la unidad de objetivos e intereses de la organización en torno a la Misión y Objetivos institucionales; identificar las necesidades esenciales y las expectativas de los usuarios, determinar los mercados a atender, definir la estrategia del Servicio, asignar recursos, adoptar y adaptar normas de eficiencia y calidad controlando su aplicación en la gestión institucional, sin perjuicio de las demás funciones de dirección que exija el normal desenvolvimiento de la entidad;

b) **Atención al usuario:** Es el conjunto de unidades orgánico-funcionales encargadas de todo el proceso de producción y prestación de Servicios de Salud con sus respectivos procedimientos y actividades, incluyendo la atención administrativa demandada por el usuario. Comprende la definición de políticas institucionales de atención, el tipo de recursos necesarios para el efecto, las formas y características de la atención, y la dirección y prestación del servicio;

c) **De logística:** Comprende las Unidades Funcionales encargadas de ejecutar, en coordinación con las demás áreas, los procesos de planeación, adquisición, manejo, utilización, optimización y control de los recursos Humanos, Financieros, Físicos y de Información necesarios para alcanzar y desarrollar los objetivos de la Organización y, realizar el mantenimiento de la planta física y su dotación.

2.4 Personal vinculado a las Empresas Sociales del Estado

De acuerdo con lo establecido en el artículo 195 de la Ley 100 de 1993, las personas vinculadas a este tipo de empresas tienen el carácter de empleados públicos y trabajadores oficiales, conforme a las reglas del Capítulo IV de la Ley 10 de 1990.

Por su parte la Ley 10 de 1990, por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones señala:

“Artículo 26. Clasificación de empleos. En la estructura administrativa de la Nación, de las entidades territoriales o de sus entidades descentralizadas, para la organización y prestación de los servicios de salud, los empleos pueden ser de libre nombramiento y remoción o de carrera. Son empleos de libre nombramiento y remoción:

(...)

Todos los demás empleos son de carrera. Los empleados de carrera, podrán ser designados en comisión, en cargos de libre nombramiento y remoción, sin perder su pertenencia a la carrera administrativa.

Parágrafo. Son trabajadores oficiales, quienes desempeñen cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria, o de servicios generales, en las mismas instituciones”.

En ese sentido, la regla general en las Empresas Sociales del Estado del Sector Salud es que los servidores públicos ostenten la calidad de empleados públicos de libre nombramiento y remoción y de carrera, y sean trabajadores oficiales quienes desempeñen cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria, o de servicios generales, en las mismas instituciones.

Los empleados públicos se clasifican de la siguiente manera:

Período fijo: Gerente (4 años), Jefe de Control Interno en el orden territorial (4 años), Servicio Social obligatorio (12 meses)

Libre nombramiento y remoción: Nivel Directivo, Nivel Asesor

Carrera administrativa: Nivel Profesional, Nivel Técnico y Nivel Asistencial

Los trabajadores oficiales son quienes desempeñen cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria, o de servicios generales, en las mismas instituciones.

Tabla 1.

Composición de la clasificación del recurso humano en planta provisto a 31 de diciembre de 2014

Tipo de Clasificación / Nivel	Nivel 1		Nivel 2		Nivel 3		Total	
	No. Cargos Provistos	%						
Inscritos en carrera	9.106	36%	6.249	51%	3.709	45%	19.064	41%
Nombramiento provisional	6.221	24%	2.988	24%	2.456	30%	11.665	25%
Libre Nombramiento	2.187	9%	535	4%	237	3%	2.959	6%
Periodo Fijo	1.412	6%	171	1%	38	0%	1.621	4%
Planta Temporal	1.210	5%	588	5%	918	11%	2.716	6%
Servicio Social Obligatorio	2.741	11%	504	4%	11	0%	3.256	7%

Tipo de Clasificación / Nivel	Nivel 1		Nivel 2		Nivel 3		Total	
	No. Cargos Provistos	%						
Trabajador Oficial	2.439	10%	1.240	10%	814	10%	4.493	10%
(en blanco)	101	0%	95	1%	1	0%	197	0%
Total general	25.417	100%	12.370	100%	8.184	100%	45.971	100%

Fuente: Información reportada por 947 IPS públicas de las 955 habilitadas, validada y presentada por las Direcciones Territoriales de Salud en virtud del Decreto 2193 de 2004.

Para diferenciar las actividades del personal de una Empresa Social del Estado, se clasificaron en el sistema de información de gestión hospitalaria que maneja este Ministerio en cumplimiento del Decreto 2193 de 2004 en: Cargos **operativos** en los cuales se incluyen aquellas actividades asociadas a la atención de los pacientes. **Cargos de apoyo** que incluyen las actividades administrativas y de apoyo logístico.

De acuerdo con la información reportada en cumplimiento del Decreto 2193 de 2004, en los hospitales públicos con corte a 31 de diciembre de 2014, se encontraban vinculados 45.971 servidores públicos, de los cuales 66% son de carácter operativo y 34% de apoyo. Por niveles de atención 25.417 están vinculados con hospitales de primer nivel de atención, 12.370 en hospitales de segundo nivel y 8.184 en hospitales de tercer nivel.

Tabla 2.

Distribución de cargos por nivel de atención en las Empresas Sociales del Estado - ESE, año 2014.

Nivel de Atención de las ESE	Número cargos provistos a 31 de diciembre de 2014				
	Operativo	%	Apoyo	%	Total
1	16.803	66%	8.614	34%	25.417
2	8.203	66%	4.167	34%	12.370
3	5.422	66%	2.762	34%	8.184
Total	30.428	66%	15.543	34%	45.971

Fuente: Información reportada por 947 IPS públicas de las 955 habilitadas, validada y presentada por las Direcciones Territoriales de Salud en virtud del Decreto 2193 de 2004.

Desde el año 2002 el Sector Salud inició un proceso de flexibilización de las plantas de cargos de los hospitales públicos, ante los altos costos y poca productividad que generaban.

Parte de esa flexibilización fue financiada por el Gobierno nacional mediante el Programa de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Prestación de Servicios de Salud el cual era coordinado por el Ministerio de Salud y Protección Social.

La flexibilización en algunos casos consistió en la supresión de los cargos y la organización de la prestación mediante la contratación con cooperativas u otras figuras jurídicas, con las cuales las IPS públicas suscribían los contratos para garantizar la prestación de servicios de acuerdo con las necesidades del mercado, permitiendo con ello que la entidad se ajustara a las necesidades.

En otros casos las IPS públicas se liquidaron y se crearon nuevamente ESE o se organizó la prestación de servicios de salud sin instituciones públicas. Las nuevas ESE organizaron procesos que fueron contratados con cooperativas u otras figuras jurídicas, otras entregaron a un operador la prestación de los servicios en su totalidad.

En este proceso el Gobierno nacional invirtió \$706.963 millones de pesos y las entidades territoriales \$312.363 millones.

Tabla No. 3

Programa de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Prestación de Servicios de Salud

EJECUCIÓN COMPONENTE REORGANIZACIÓN OPERATIVA DE IPS

Vigencias 2004-2011

\$Col. millones

feb-16

Entidad Territorial	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Total IPS	Recursos Comprometidos		Total Nación	Cofinanciación	Recursos Totales
					MHCP	MPS			
Antioquia	17	7	0	24	18.870	6.388	25.259	7.732	32.991
Atlántico	3	2	1	6	40.330	7.065	47.395	15.591	62.986
Barranquilla	7	1	1	9	25.000	16.100	41.100	90.000	131.100
Bolívar	0	5	1	6	47.794	16.879	64.673	25.065	89.738
Boyacá	14	9	1	24	63.619	22.944	86.563	27.268	113.831
Caldas	8	4	2	14	8.692	8.181	16.873	11.987	28.860
Cauca	36	0	1	37	46.744	10.462	57.206	21.968	79.174
Cesar	6	3	0	9	23.720	10.510	34.230	9.497	43.727

Entidad Territorial	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Total IPS	Recursos Comprometidos		Total Nación	Cofinanciación	Recursos Totales
					MHCP	MPS			
Chocó	25	1	0	26	0	14.155	14.155	0	14.155
Córdoba	14	1	0	15	16.571	15.635	32.206	11.880	44.086
Cundinamarca	3	2	1	6	23.723	14.871	38.594	43.771	82.365
Huila	4	2	0	6	3.583	2.265	5.848	1.341	7.189
Magdalena	0	4	1	5	33.615	17.907	51.521	17.336	68.857
Nariño	1	0	0	1	8.004	0	8.004	1.058	9.062
Norte de Santander	1	0	0	1	1.022	1.444	2.466	0	2.466
Risaralda	0	0	1	1	14.578	7.804	22.382	7.500	29.882
San Andrés	1	1	0	2	7.130	6.481	13.611	0	13.611
Santander	5	4	2	11	91.452	18.341	109.794	16.919	126.712
Sucre	3	2	0	5	6.363	7.406	13.769	0	13.769
Tolima	4	0	0	4	0	2.700	2.700	1.100	3.800
Valle del Cauca	0	1	0	1	5.621	4.777	10.399	2.351	12.750
Vaupés	0	1	0	1	4.693	1.889	6.582	0	6.582
Vichada	1	0	0	1	835	800	1.635	0	1.635
TOTAL	153	50	12	215	491.960	215.003	706.963	312.363	1.019.326

FUENTE: Unidad Administrativa Financiera – Prmrms.

En la siguiente tabla se presenta por niveles de atención la composición del gasto de recurso humano, encontrándose que en promedio el 63% de este gasto está asociado a los servicios personales indirectos y 37% a personal de planta.

Tabla No. 4

Composición porcentual del gasto de personal de planta y servicios personales indirectos de las IPS públicas por nivel de atención, vigencia 2014

Nivel	% de Personal de planta	% Servicios Personales indirectos
I	40%	60%
II	31%	69%
III	40%	60%
Total	37%	63%

Fuente: Información reportada por las IPS públicas en virtud del Decreto 2193 de 2004.

Las Empresas Sociales del Estado (hospitales públicos) han acudido a diversas formas de contratación de personal, con empresas especializadas de servicios, cooperativas de trabajo asociado o empresas de servicios temporales, contrato sindical, externalización de servicios, entre otros.

Actualmente, las Empresas Sociales del Estado presentan problemas como los que se enuncian a continuación:

– Las Empresas Sociales del Estado tienen plantas de personal rígidas.

– Las plantas de personal no se ajustan a las necesidades de los Hospitales.

– Tienen pocas posibilidades de ajustar su estructura a la demanda y a los tiempos y requerimientos de la contratación con las EPS.

– La rigidez del sistema de vinculación va en contravía de la misma naturaleza de las Empresas Sociales del Estado.

– La rigidez de la vinculación de personal del sector público les impide a las Empresas Sociales del Estado ser competitivas en el sector salud.

– Se deben tener en cuenta los criterios definidos en las Sentencias de la Corte Constitucional C-614 de 2009 y C-171 de 2012, sobre formalización laboral.

Lo anterior genera dificultades para competir con las IPS privadas, quienes pueden adecuar su oferta a las necesidades del cliente.

La actual clasificación de empleos y la vinculación de trabajadores oficiales para desempeñar las funciones de servicios generales y de mantenimiento de la planta física, no soluciona la problemática que llevó a la tercerización, que se ha identificado como la poca flexibilidad para la vinculación de personal adecuado a las necesidades del servicio. Lo anterior en razón a que estas empresas operan mediante la venta de servicios la cual encuentra una relación directa con la demanda de estos. Crear empleos sin demanda de servicios genera mayor crisis financiera para los mismos.

No obstante, con el fin de lograr la primacía de los principios mínimos fundamentales señalados en el artículo 53 de la Constitución Política, y con el fin de superar algunas situaciones que la Corte Constitucional refirió en la Sentencia C-614 de 2009, relacionadas con el cumplimiento de funciones misionales permanentes a través de contratos de prestación de servicios o de otras modalidades que impliquen intermediación laboral y, en la Sentencia C-171 de 2012 en relación con la contratación con terceros y la necesidad de que las Empresas Sociales del Estado cuenten con plantas de personal propias, idóneas, adecuadas y suficientes para atender y desarrollar sus funciones de carácter permanente, han surgido iniciativas gubernamentales tendientes a la formalización de las relaciones laborales y la

aplicación de los estándares internacionales del trabajo decente.

Así mismo, en los acuerdos de la Mesa de Negociación del Sector Salud, suscritos entre las organizaciones sindicales y el Gobierno nacional, el 7 de mayo de 2015, uno de los puntos acordados fue la redacción de un texto de proyecto de ley que permita solicitar al Congreso de la República facultades especiales pro t mpore para que el Gobierno nacional expida un régimen laboral especial para los trabajadores de las Empresas Sociales del Estado nacionales y territoriales.

Dicho compromiso se ha venido honrando por parte del Gobierno nacional, adelantando las actuaciones correspondientes con todas las instancias involucradas, incluida la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, la cual emitió concepto favorable a la presente propuesta, mediante OFI16-00092942/JMSC 110200 del 6 de octubre de 2016.

A su vez, en la vigencia 2017, el 28 de febrero, las centrales sindicales y las federaciones de empleados públicos: Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT), Confederación General del Trabajo (CGT), Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (Fecode), Unión de Trabajadores del Estado y los Servicios Públicos (Utradec), Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado (Fenaltrase), Federación Colombiana de Trabajadores y Servidores Públicos (Fecotraservipublicos), Unión Nacional de Trabajadores del Estado y los Servicios Públicos ( nete), presentaron al Gobierno nacional el Tercer Pliego Marco Estatal, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 55 de la Constitución Política y en el Decreto 160 de 2014, compilado en el Decreto 1072 de 2015.

En el marco de dichas normas, el 7 de marzo se instaló la tercera mesa de negociación de la convención colectiva del sector público 2017. La suscripción del nuevo acuerdo laboral será con las centrales sindicales y las federaciones de empleados públicos participantes, y tendrá capítulos especiales Salud, Justicia y Educación.

Uno de los temas tratados para el sector salud es el relacionado con lo acordado en la Mesa de Negociación del Sector Salud, acuerdo suscrito entre las organizaciones sindicales y el Gobierno nacional el 7 de mayo de 2015, sobre el proyecto de ley que permita solicitar al Congreso de la República facultades especiales pro t mpore para que el Gobierno nacional expida un régimen laboral especial para los trabajadores de las Empresas Sociales del Estado nacionales y territoriales.

Es importante tener en cuenta que el Legislador se encuentra revestido de la competencia necesaria para establecer la forma en que serán prestados los servicios públicos como el de la salud y los

mecanismos a través de los cuales las Empresas Sociales del Estado pueden ejercer sus cometidos institucionales, para el caso, en su ámbito laboral.

En ese sentido, debe establecerse una forma adecuada de vinculación del personal requerido para prestar los servicios de salud, con el fin de ajustarla a la realidad de las necesidades particulares de las ESE, permitiéndoles ser competitivas en el mercado y mejorar sus estándares de calidad en la prestación de los servicios.

En tal sentido, resulta imperioso solicitar al Congreso de la República facultades especiales pro t mpore para que el Gobierno nacional expida un régimen laboral especial para los trabajadores de las Empresas Sociales del Estado nacionales y territoriales, que garantice contar con talento humano idóneo para el desarrollo de su misión a partir de un régimen laboral especial, lo cual implica modificar el numeral 5 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993 y, por ende, el parágrafo del artículo 26 y el artículo 30 de la Ley 10 de 1990.

2.5 Garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público

Como ya se ha señalado, el objeto de las Empresas Sociales del Estado es la prestación de los servicios de salud, como servicio público a cargo del Estado, prestación que requiere contar con el talento humano idóneo para asegurar un suministro de servicios de manera efectiva y con calidad, objetivo que exige la garantía de unas reglas especiales de orden laboral. Ello sólo es posible a través de un marco jurídico normativo que se ajuste a las condiciones del personal encargado de atender tal prestación, pues la particularidad de las condiciones que los rigen hacen necesario disponer de un régimen laboral diferencial y especial con el que aún no se cuenta.

2.6 Hacer coherente la organización y funcionamiento en materia laboral de las Empresas Sociales del Estado

Con el fin de hacer coherente la naturaleza del servidor público que presta sus servicios en las Empresas Sociales del Estado, en relación con la labor que ejecuta, la organización y el funcionamiento de tales instituciones debe involucrar reglas flexibles y especiales para la vinculación del personal encargado de prestar el servicio público, lo que contribuye al reconocimiento de su contribución como factor esencial de la capacidad del sistema para asegurar el acceso equitativo a servicios de calidad a toda la población.

Para atender las especiales condiciones que demandan los servicios de salud en el país, se hace urgente diseñar e implementar un esquema de administración del talento humano que se aparte válidamente, del que cobija en la actualidad a todos los demás sectores y que, en consecuencia, excluya de la generalidad, las reglas de laborales dirigidas al personal vinculado a las ESE.

2.7 Lograr la mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos

En tal contexto y dado el alto porcentaje de vinculación de personal a las ESE mediante contratos de prestación de servicios y el riesgo jurídico que ello ha generado, lo pretendido es generar un escenario laboral garante, tanto de los derechos del talento humano de la salud como del buen uso de los recursos públicos, lo que se traducirá en una mejora en la calidad de la prestación del servicio de salud.

3. Sistema específico de carrera administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades públicas del orden nacional que integran el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación y para la expedición del sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales de los servidores públicos vinculados a tales entidades.

Así mismo, el proyecto de ley tiene como finalidad solicitar facultades extraordinarias para que el Gobierno nacional expida normas que consagren el Sistema Específico de Carrera Administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades públicas del orden nacional que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y para la expedición del sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales de los servidores públicos vinculados a tales entidades, lo cual se sustenta de la siguiente forma:

3.1 Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

El artículo 70 de la Constitución Política prevé, entre otros, que el Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación, y debe entenderse que la promoción de la investigación y la ciencia, cobija entre otras, a las instituciones públicas que se dedican precisamente a la actividad científica y a la innovación en la medida en que, conforme lo prevé el artículo 71 de la Constitución Política “(...) 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”.

La creación de un Sistema Específico de Carrera Administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades públicas del orden nacional que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, además de un mandato legal como ya se indicó, guarda plena coherencia con la necesidad nacional de consolidar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación como motor del desarrollo económico y social del país.

Teniendo en cuenta lo anterior, la necesidad de poner al día el diseño y los instrumentos del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, así como de darle un mayor peso estratégico al

Sector de Ciencia, Tecnología e Innovación por la importancia que el mismo reviste para el país, se adelantó la iniciativa que culminó el 23 de enero de 2009 con la sanción presidencial de la Ley 1286 de 2009, “*Por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones*”.

La ley otorgó a dicho sistema el objetivo general de lograr un modelo productivo sustentado en la ciencia, la tecnología y la innovación, para darles valor agregado a los productos y servicios de nuestra economía y propiciar el desarrollo productivo y una nueva industria nacional. Además de ampliar la acción del sistema al desarrollo de actividades de innovación; la nueva ley convirtió a la ciencia, la tecnología y la innovación en un nuevo sector administrativo del Estado, independizándolo del sector de planeación al que se encontraba adscrito.

Por su parte, Colciencias pasó a ser cabeza del nuevo Sector, con participación permanente y derecho a voz y voto en el Conpes y, por invitación del Presidente de la República, en el Consejo de Ministros. Esta misma ley dotó a Colciencias de instrumentos para articular las acciones de todas las entidades del Estado que promueven la investigación y la innovación.

Prevé igualmente el artículo 17 de la precitada disposición, como objetivos específicos del sistema, los siguientes:

“Artículo 17. Objetivos del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI). El Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación tendrá los siguientes objetivos:

1. *Propiciar la generación y uso del conocimiento, a través del desarrollo científico, tecnológico y la innovación, como actividades esenciales para darles valor agregado a nuestros recursos, crear nuevas empresas basadas en investigación, desarrollo tecnológico e innovación, alcanzar mayores y sostenidas tasas de crecimiento económico, acumulación y distribución de riqueza, con el objeto de mejorar los niveles de calidad de vida de los ciudadanos.*

2. *Fomentar y consolidar, con visión de largo plazo, los centros y grupos de investigación particulares y de las Instituciones de Educación Superior, sean públicas o privadas, los centros de desarrollo tecnológico, los parques tecnológicos, los centros de productividad, las instituciones dedicadas a la apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación, las entidades de gestión, administración y promoción del conocimiento, las incubadoras de empresas de base tecnológica y el desarrollo del talento humano, las academias y sociedades científicas, tecnológicas y de innovación, y las diferentes redes, iniciativas de organizaciones e individuos tendientes al fortalecimiento del sistema.*

3. *Promover y consolidar por diversos mecanismos, la inversión pública y privada creciente y sustentable en investigación, desarrollo tecnológico, innovación y formación del capital humano, para la ciencia, la tecnología y la innovación, como instrumentos determinantes de la dinámica del desarrollo económico, social y ambiental.*

4. *Diseñar modelos contemporáneos y visionarios de desarrollo económico y social, basados en procesos de enseñanza aprendizaje permanente y democratizado de la ciencia, la tecnología y la innovación, regidos por políticas públicas, bajo la indelegable responsabilidad del Estado.*

5. *Hacer prospectiva en ciencia, tecnología e innovación, adoptar decisiones y emprender acciones en materia de ciencia, tecnología e innovación que contribuyan a la construcción conjunta e integrada de escenarios de futuro de Colombia en el contexto mundial.*

6. *Fomentar la coordinación, seguimiento y evaluación entre la política y el desarrollo nacional en ciencia, tecnología e innovación con la actuación internacional del Estado y su política exterior y promover su vinculación con iniciativas y proyectos internacionales estratégicos de ciencia, tecnología e innovación.*

7. *Articular al sistema y a sus actores con los sistemas e instancias existentes, con el objeto de que cada uno de los componentes desempeñe el papel específico que le corresponde en el proceso, creando sinergia y optimización de recursos.*

8. *Realizar el seguimiento y evaluación de la política nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y de las actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación realizadas por el SNCTI.*

9. *Promover y evaluar la alianza estratégica universidad-empresa, en función de desarrollar conjuntamente la ciencia, la tecnología y la innovación en sectores estratégicos para el desarrollo económico y social del país.*

Parágrafo. *El cumplimiento de los objetivos se hará respetando las competencias de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI)”.*

La creación de un Sistema Específico de Carrera Administrativa para las Entidades que conforman el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, así como los demás elementos que plantea el proyecto de ley sometido a consideración, responden a una serie de necesidades del país que han sido previamente planteadas en distintos documentos de planeación, a efectos de encauzar los procesos de investigación e innovación que el país requiriere para su desarrollo.

Aparte de los fundamentos constitucionales y también legales que justifican la existencia de un

sistema especial de administración del personal vinculado a las entidades dedicadas a la Ciencia y la Tecnología, a los cuales se acaba de hacer referencia, resulta pertinente también invocar en este documento los precedentes judiciales desarrollados sobre el tema, comenzando por la Sentencia de Tutela T-677 del 2004, en la cual la Honorable Corte Constitucional analizó a profundidad el régimen constitucional, legal y reglamentario de carácter especial que regula el sistema de ciencia y tecnología, habiendo recordado en tal fallo que no puede atenerse a las situaciones normales de la actuación estatal, dada su especificidad.

En forma concordante, en lo que constituye una línea jurisprudencial clara, debe mencionarse que la Sección Segunda del Honorable Consejo de Estado, que es la de asuntos laborales, en la sentencia dictada el 11 de marzo del 2004, dentro del Expediente número 11001-03-25-000-194-00 declaró nula la pretensión de regular a los servidores públicos que se rigen en sus situaciones administrativas por regímenes especiales por las normas dictadas por el Gobierno nacional para los entes que se encuentran bajo la regulación general de todas las entidades estatales.

Avanzando en el tiempo, se puede hacer referencia a la sentencia dictada el 11 de febrero del 2009, dentro del Expediente número 25000233100020001301801 (16653), en la cual la Sección Tercera del Honorable Consejo de Estado, también hizo mención al sistema de ciencia y tecnología, indicando lo especial de su reglamentación, lo que justifica la existencia de disposiciones diferentes a las de las otras entidades estatales.

Es así entonces como en los pronunciamientos judiciales anotados, con base en los cuales puede indicarse la existencia de una línea jurisprudencial consolidada, se indicó que la ciencia y la tecnología forman parte de una disciplina especial dentro del ámbito estatal, lo que ha justificado de antaño la existencia de disposiciones especiales, tales como aquellas contenidas en la Ley 29 de 1990, que siendo una norma preconstitucional respecto de la Constitución de 1991, fue considerada como no contraria dicha Carta Política por la Corte Constitucional, habiendo afirmado el Honorable Consejo de Estado que dicha ley es una demostración de la trascendencia que la ciencia y la tecnología tienen para la nación colombiana, habiéndose mantenido en el sistema constitucional surgido en 1991 la garantía de especialidad respecto del mismo.

La Visión Colombia 2019, documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, con el objetivo de plantear metas a largo plazo en materias relacionadas con el crecimiento económico, infraestructura física, capital humano y desarrollo social y territorial, entre otras, en su meta 4 –“Desarrollar y consolidar el capital humano colombiano para la ciencia, la tecnología y la innovación”–, estableció la necesidad de

apoyar la profesionalización de la investigación, de promover la formación de un sistema nacional de investigadores, de financiar actividades que favorezcan la vinculación al país de la capacidad de trabajo de investigadores colombianos residentes en el exterior, así como la vinculación de científicos y personal que desarrolle innovación y desarrollo tecnológico extranjeros de reconocida capacidad a instituciones de investigación colombianas, y de fortalecer la formación técnica y tecnológica, como estrategias para avanzar en una cultura de la innovación basada en la formación de recurso humano, para que desde las más diversas áreas se potencie la ciencia y la tecnología como factor de desarrollo de organizaciones fabriles, académicas o puramente investigativas.

Por su parte, la Política Nacional de Fomento a la Investigación y la Innovación *Colombia Construye y Siembra Futuro*, propuesta de desarrollo integral presentada por Colciencias desde el año 2008, basada en la generación de conocimiento científico y tecnológico reconoce que “la alta tasa de producción de información del mundo moderno, y el avance rápido de conocimiento científico y tecnológico enfrenta a las sociedades a la necesidad de realizar esfuerzos muy grandes y sostenidos en el tiempo para mantener y fortalecer sus capacidades de investigación e innovación, y que estas se encuentran representadas en talento humano altamente capacitado, así como en centros y grupos de investigación sólidos, que se mueven en la frontera del conocimiento para encontrar “ventanas de oportunidad”, y empresas innovadoras que llevan el conocimiento a sus líneas de producción”.

En el marco de la estrategia *Consolidar la institucionalidad del SNCTI*, la citada política plantea la necesidad de “*adecuar el marco legal para el fomento de CTI en lo que se refiere a:*

- a) *Flexibilizar el régimen de contratación de investigadores en entidades públicas;*
- b) *Modificar, para efectos de proyectos de investigación, la ley que regula el acceso a recursos biológicos y genéticos;*
- c) *Crear en las universidades públicas los mecanismos para la vinculación de jóvenes destacados académicamente para que ingresen al programa de formación de investigadores”.*

Así mismo, esta política planteó que la consolidación de las capacidades para la investigación y la innovación se da por medio del reconocimiento, medición y monitoreo de los grupos de investigación, así como del fortalecimiento de sus correspondientes instituciones, lo que se espera redunde en un sistema más sólido e integrado. Por lo tanto, esto se relaciona tanto con la formación de personal altamente especializado, como con la adquisición de infraestructura robusta.

A su vez, el documento Conpes 3582 de 2009 establece que “(...) cuando se habla de investigación en este documento, se hace alusión al proceso de investigación y desarrollo experimental (I+D) definido como el trabajo creativo llevado a cabo de forma sistemática para incrementar el volumen de los conocimientos humanos, culturales y sociales y el uso de esos conocimientos para derivar nuevas aplicaciones en todos los campos de la ciencia y la tecnología, e involucra la investigación básica, aplicada y el desarrollo experimental (OECD (2002)).

La I+D hace parte de un conjunto más grande de actividades relacionadas con la generación y uso del conocimiento, conocidas como actividades científicas y tecnológicas. Estas incluyen, además de I+D, la enseñanza y la formación de científicos e ingenieros, y los servicios científicos y tecnológicos. Dentro de la primera se encuentra la educación y formación de recursos humanos en la que se incluyen todas las actividades de enseñanza superior y formación especializada no universitarias, de enseñanza superior y formación que conduzcan a la obtención de título universitario, de formación y perfeccionamiento posuniversitario y de formación organizada y permanente de científicos e ingenieros (...).”.

Dentro de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se propone que Colombia posicione la producción científica y tecnológica, y la innovación como el eje central de la competitividad, que lo ubique dentro de los tres países más innovadores de América Latina en el 2025. Por ello, el Gobierno nacional, junto con todos los actores del SNCTI, deberán implementar los mecanismos que permitan acelerar el progreso necesario que logre disminuir el rezago que existe en materia de ciencia, tecnología e innovación en el país, focalizando la creación y fortalecimiento de capacidades en capital humano, infraestructura, financiación y cultura de la CT+I, avanzando a su vez en la calidad de la investigación y de la innovación.

Para contar con herramientas eficaces que permitan obtener ese resultado propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 para el año 2025, resulta indispensable dotar a las entidades del sector de Ciencia, Tecnología e Innovación, de herramientas concretas como aquellas que en relación con las Universidades Estatales han estado plasmadas en los Decretos 1444 de 1992, 2912 del 2011 y 1279 del 2002, en los cuales, para poder contar con esos instrumentos cuya implementación se realizará al ejercer las facultades pro tempore contenidas en el articulado sugerido, se diseñaron formas diferentes de remuneración al personal, que –valga la redundancia– difieren sustancialmente del sistema de remuneración de los otros servidores públicos, en cuanto permite que personas con calificaciones, experiencia, estudios y conocimientos por fuera de lo común, vale decir científicos con estudios postdoctorales –entre otros–, puedan ser vinculados

reconociéndoles remuneraciones que correspondan con esas calidades excepcionales y que constituyan un factor que los motive a vincularse a las entidades del sector y no a empresas multinacionales o universidades.

Estos propósitos constitucionales, legales y administrativos en relación con las universidades han sido objeto de análisis en sede judicial por parte de las altas corporaciones de justicia, como por ejemplo ocurrió con el Decreto 2912 del 2011, el cual fue objeto de varias demandas que se decidieron por parte de la Sección Segunda del Honorable Consejo de Estado, mediante sentencias dictadas el 21 de septiembre del 2006 y el 21 de agosto del 2008, en las cuales se efectuó un análisis acerca de la existencia de ese sistema especial de remuneración para los profesores universitarios, el cual ha sido considerado ajustado a la Constitución Política.

Bajo las anteriores consideraciones, se hace necesario que Colciencias y las demás Entidades que forman parte del SNCTI cuenten con un Sistema Específico de Carrera Administrativa que permita responder a la dinámica actual del SNCTI y a los compromisos adquiridos a nivel nacional e internacional para que el País logre salir del atraso que le impide competir e interactuar en igualdad de condiciones con la Comunidad Internacional.

Es de aclarar que lo dicho no incluye a las universidades públicas y a cualquier otra entidad que tenga régimen especial en el entendido que el artículo 40 ibidem señala que existen organismos y entidades estatales sujetos al régimen especial que fijan las leyes correspondientes, entre los cuales se encuentran los entes universitarios autónomos. El régimen especial de las universidades del Estado y de otras instituciones de educación superior está previsto en el Título III de la Ley 30 de 1992. El artículo 57 de la Ley 30 de 1992, que hace parte del Capítulo I del Título III de dicha ley. Así pues, las universidades públicas u oficiales son entidades públicas o estatales con personería jurídica, que deben organizarse como entes universitarios autónomos con régimen especial y que, entre otras características, gozan de autonomía académica, administrativa y financiera.

3.2 Entidades del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

Varias de las entidades públicas que forman parte del SNCTI han sido objeto en los últimos años de procesos de reestructuración que buscan su fortalecimiento, especificidad y posicionamiento como Institutos Científicos y Tecnológicos, situación que les exige continuar avanzando en su modernización a efectos de fortalecer su capacidad de ejecución para liderar el proceso de innovación y conocimiento que el país requiere en cada uno de sus campos de investigación.

Entidades Públicas con Personería Jurídica que Realizan Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación

Nombre	Adscrita: A	Tipo	Figura jurídica
Dendiente: D			
Instituto Nacional de Salud	A: Ministerio de Salud	Instituto de investigación	Entidad pública autónoma, con presupuesto propio, y personería jurídica.
Instituto Nacional de Cancerología	A: Ministerio de Salud	Instituto de investigación	Entidad pública autónoma, con presupuesto propio, y personería jurídica
Investigación de Recursos Biológicos "Alexander Von Humboldt -	A: Ministerio del Medio Ambiente	Instituto de investigación	Entidad pública autónoma con presupuesto propio, y personería jurídica
Instituto Amazónico de Investigaciones "SINCHI"	A: Ministerio del Medio Ambiente		Entidad pública autónoma con presupuesto propio, y personería jurídica
Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John von Neumann"	A: Ministerio del Medio Ambiente	Instituto de investigación	Entidad pública autónoma con presupuesto propio, y personería jurídica
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales-IDEAM	A: Ministerio del Medio Ambiente	Instituto de investigación	Entidad pública autónoma con presupuesto propio, y personería jurídica
Instituto de Investigaciones Marinas	A: Ministerio del Medio Ambiente	Instituto de investigación	Entidad pública autónoma con presupuesto propio, y
y Costeras "José Benito Vives de Andrés"- INVEMAR			personería jurídica
Instituto Nacional de Metrología	A: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Centro de servicios técnicos	Entidad pública autónoma con presupuesto propio, y personería jurídica
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	A: Fiscalía General de la Nación	Instituto de investigación y servicios técnicos	Entidad pública autónoma con presupuesto propio, y personería jurídica
Instituto Colombiano de Antropología e Historia - ICANH	A: Ministerio de Cultura	Instituto de investigación	Entidad pública autónoma con presupuesto propio, y personería jurídica
Centro Nacional de Memoria Histórica	A: Departamento de Prosperidad Social	Instituto de investigación	Entidad pública autónoma con presupuesto propio, y personería jurídica
Instituto Geográfico Agustín Codazzi- Centro de Investigación y Desarrollo en Información Geográfica	A: Dane	Centro de servicios técnicos	Entidad pública autónoma con presupuesto propio, y personería jurídica
Servicio Geológico Colombiano	A: Ministerio de Minas y Energía	Instituto de investigación	Instituto científico y técnico. Entidad pública autónoma con presupuesto propio, y personería jurídica
Corpoica	A: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Centro de desarrollo tecnológico	Corporación sin ánimo de lucro, de participación mixta, con patrimonio propio.
Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas-DIMAR	A: Ministerio de Defensa Nacional	Centro de investigación, dependiente de EPM	Entidad pública autónoma con presupuesto propio, y personería jurídica
Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico,	A: Alcaldía de Bogotá D.C.	Instituto de investigación	Entidad pública autónoma, con personería jurídica, autonomía administrativa

IDEP	y patrimonio propio		
Centro Dermatológico "Federico Lleras Acosta"	A: Ministerio de Salud	Centro de investigación y servicios	Empresa Social del Estado

A manera de ejemplo se reseñan las siguientes entidades:

3.2.1 Servicio Geológico Colombiano (SGC):

Tiene su origen en 1916, cuando se creó y organizó la Comisión Científica Nacional a la que se le encomendó realizar la cartografía geológica, la exploración de los recursos minerales y el estudio del subsuelo. Este organismo fue reemplazado en 1940 por el Servicio Geológico Nacional, al cual se le anexó en 1953 la Planta Metalúrgica de Medellín y los Laboratorios de Fomento Minero de Pasto e Ibagué, y adoptó el nombre de Instituto Geológico Nacional. A partir de 1968, con la reforma administrativa del país, la entidad asumió las funciones correspondientes al Inventario Minero Nacional y al Laboratorio Químico Nacional, creado en 1928, constituyéndose en el Instituto Nacional de Investigaciones Geológico-Mineras, Servicio Geológico Colombiano.

Dado su carácter de instituto de investigación, mediante Decreto 1321 del 6 de julio de 1978 se estableció el sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos del Instituto Nacional de Investigaciones Geológico-Mineras (Ingeominas), aplicable a los empleos correspondientes al área técnico-científica. Adicional a la escala de remuneración para los empleos del área técnico-científica, el Decreto 1321 de 1978 preveía el derecho de los empleados de esta área a acceder a una prima técnica por concepto del desempeño profesional, así como el procedimiento para determinar la remuneración de los funcionarios que ejercen empleos correspondientes al área técnico-científica.

Sin embargo, en el marco de una nueva reforma administrativa, mediante Decreto 252 del 28 de enero de 2004 se reestructura el Ingeominas dándole como objeto *“realizar la exploración básica para el conocimiento del potencial de recursos y restricciones inherentes a las condiciones geológicas del subsuelo del territorio colombiano; promover la exploración y explotación de los recursos mineros de la Nación y participar, por delegación, en actividades relacionadas con la administración de dichos recursos”*, y mediante el Decreto 251 de 28 de enero de 2004, se unificó el sistema para determinar el nivel Salarial de sus empleados con el sistema aplicable a los empleados de la Rama Ejecutiva Nacional.

Finalmente, estudios adelantados en el año 2011 por el Ministerio de Minas y Energía aseguraban que el país requería de políticas articuladas en materia de investigación y análisis del subsuelo. El auge minero-energético exigía avanzar en el conocimiento integral del subsuelo teniendo en cuenta que Colombia tenía un conocimiento inferior del subsuelo, medido como

porcentaje total del conocimiento del territorio, en materia de geología (48), geoquímica (28) y geofísica (4), cuando se comparaba con países como Perú (100, 50 y 60, respectivamente), Chile (25, N/A, 50, respectivamente) y Brasil (57, N/A, 25, respectivamente).

Teniendo en cuenta lo anterior, tales estudios sectoriales indicaron que era necesario crear una nueva institucionalidad con entidades especializadas que contribuyeran a incrementar la cadena de valor del sector y permitieran el aumento de la productividad y el impulso de la “locomotora minero-energética”.

Evidenciadas las falencias en estos aspectos en las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos”, el cual hace parte integrante del Plan Nacional de Desarrollo conforme lo previsto en el artículo 2° de la Ley 1450 de 2011, al hacerse un análisis del sector minero-energético del país, se plantea que para poder tomar las decisiones de política que verdaderamente desarrollen el potencial de recursos del subsuelo de Colombia, es necesario contar con un conocimiento geológico, geoquímico y geofísico adecuado del subsuelo que permita identificar zonas susceptibles de ser reservadas por el Estado para su posterior asignación a través de procesos competitivos.

En lo que se refiere a las amenazas geológicas y la gestión de riesgo, el Plan Nacional de Desarrollo dispone que *“se implementará una política que promueva un cambio de cultura encaminado a la gestión preventiva y a tomar medidas que permitan anticipar y enfrentar los efectos adversos de los fenómenos de variabilidad y cambio climático. En este sentido, se desarrollará una estrategia sectorial de adaptación al cambio climático (...)”* y *“frente al contexto de amenazas que pongan en peligro la supervivencia de la nación como son los desastres naturales, las entidades del sector son conscientes de la importancia de desarrollar capacidades estratégicas que permitan la prevención y atención de desastres y la posterior rehabilitación y reconstrucción...”*.

Así las cosas, el Gobierno nacional, entre otros decretos, expidió el Decreto-ley 4131 de 2011 *“por el cual se cambia la Naturaleza Jurídica del Servicio Geológico Colombiano (Ingeominas)”*, y determina en el artículo 3° que el Servicio Geológico Colombiano como entidad de carácter científico y técnico tiene como objeto *“realizar la investigación científica básica y aplicada del potencial de recursos del subsuelo; adelantar el seguimiento y monitoreo de amenazas de origen geológico; administrar la información del subsuelo; garantizar la gestión segura de los materiales nucleares y radiactivos en el país; coordinar proyectos de investigación nuclear, con las limitaciones del artículo 81 de la Constitución Política, y el manejo y la utilización del reactor nuclear de la Nación”*. En tal sentido, dicho decreto de naturaleza extraordinaria y de rango legal determina funciones explícitas para el Servicio Geológico Colombiano especializándolo

en investigación, generación e integración de conocimientos básicos y aplicados del potencial de recursos del subsuelo y en la administración de los datos e información del subsuelo del territorio nacional, atendiendo a las prioridades de las políticas del Gobierno nacional, con el fin de consolidar a la entidad como la autoridad geocientífica del territorio nacional y líder en la investigación de aplicaciones nucleares y radiactivas.

3.2.2 Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)

Creado bajo el régimen de la Constitución Política de 1886 como Corporación, transformándose en el año 1963 a Establecimiento Público del Orden Nacional, dotado de autonomía administrativa y patrimonio independiente, a efectos de que fuera el ente encargado de la coordinación de las labores de investigación, enseñanza y extensión de las ciencias agropecuarias tendientes al armónico desarrollo de todas las actividades del sector agropecuario y, especialmente, para los fines de la reforma social agraria.

La Constitución de 1991 le dio singular prevalencia al tema de la producción de alimentos y al desarrollo integral de las actividades agrícolas, cuando a través de su artículo 65 lo elevó a rango constitucional disponiendo que *“la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado”* y que *“se le otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras”*.

También se ocupó el Constituyente de señalar la obligación del Estado de promover *“la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”*.

Posteriormente, el Gobierno nacional, en cumplimiento y ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en artículo 20 transitorio de la nueva Constitución Política, expidió el Decreto 2141 de 1992, mediante el cual se reestructuró el ICA, manteniéndole la naturaleza de establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Agricultura y perteneciente al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Adicionalmente, el decreto precisó que las actividades de investigación y de transferencia de tecnología serían ejecutadas principalmente mediante la asociación con personas naturales o jurídicas, lo que soportó la creación de Corpoica.

En 1993 se expidió la Ley 101 de 1993, denominada Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, que en el artículo 65 determinó en forma general las funciones que el ICA debía cumplir, artículo que luego fue reglamentado mediante el Decreto 1840 de 1994.

A partir del año 2001 se han producido modificaciones en la estructura y en la planta de personal de la Entidad, mediante los Decretos 1455 de 2001, 2770 de 2003, y 3029 del 2006, manteniéndose en un todo lo previsto en la Ley 101 de 1993, los Decretos 1840 y 2645 de 1993 y el Decreto 0502 de 2003, Decreto 4904 de 2007; en el año 2008, el Gobierno nacional mediante el Decreto 4765 de 2008 modificó la estructura del ICA y con el Decreto 4766 de 2008 aprobó la modificación de la planta de personal del ICA acorde con la estructura mencionada en el Decreto 4765 del mismo año.

Igualmente, fue contemplado en el Decreto 4765 de 2008, al referirse a la naturaleza jurídica del Instituto, que el mismo hace parte del *Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología* y se encuentra adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La situación del comercio internacional demandó para el ICA grandes esfuerzos con el apoyo del Gobierno nacional para su fortalecimiento institucional. En tal sentido y en 2006, el Consejo Nacional de Política Económica Social (CONPES), emitió los Documentos 3375 y 3376, Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias del país.

Bajo esta normativa, el ICA es la autoridad nacional sanitaria y fitosanitaria, tiene una misión única y especial en virtud de su naturaleza técnica y de las responsabilidades que la ley le encomienda (Decreto 2141 de 1992 y Decreto 4765 de 2008) dentro de las cuales se encuentran la de ser el garante de la sanidad agrícola, pecuaria, acuícola, y forestal del país y el responsable de la garantía de la inocuidad de los alimentos de origen animal y vegetal en la producción primaria.

El Instituto debe trabajar para el mejoramiento del estatus sanitario y fitosanitario de estos sectores, teniendo en cuenta que la sanidad de los mismos es un bien público y un patrimonio nacional que es necesario preservar y mantener. Adicionalmente, el ICA tiene la responsabilidad de informar a los organismos internacionales sobre la situación sanitaria del país, como es el caso de los reportes periódicos que realiza a la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) los cuales son base para facilitar el comercio internacional.

El ICA en función de su misión y su naturaleza técnica, debe brindar soporte y respaldo científico a las decisiones que tome el país en el marco de los asuntos sanitarios y fitosanitarios para la protección del sector agropecuario y agroalimentario nacional. Esto se desarrolla a partir de acciones que permiten proveer las condiciones necesarias para la generación, adaptación, transformación y uso del conocimiento, salvaguardar el rigor técnico, frente a las implicaciones de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, que incluye el intercambio con redes internacionales especializadas en temas de competencia institucional, acceso a recursos de financiación nacionales e internacionales para la solución de problemas sanitarios que limitan

la producción y el acceso a mercados y atender asertivamente las emergencias sanitarias de alto riesgo para la producción nacional.

3.2.3 Instituto Nacional de Salud (INS)

Autoridad Científico Técnica que se encarga de proteger y garantizar la Salud Pública de los Colombianos desde el inicio de sus tiempos hasta la actualidad. Desde un principio, al INS se le encomendó el estudio de la difteria en nuestro país, posteriormente realizó estudios y análisis de fiebre amarilla, y se fusionó con los laboratorios estatales para la producción de BCG (vacuna antituberculosa), de higiene industrial y de control de productos farmacológicos, a quien le fueron adicionadas funciones del Ministerio de Salud hasta que se convirtió en el Instituto Nacional para Programas Especiales de Salud, INPES. Adicionalmente, en sus laboratorios se estudió la viruela y se produjo la vacuna que finalmente llevó a su erradicación, se arrinconó a la poliomielitis, se desarrollaron vacunas y biológicos para controlar la rabia, la fiebre amarilla, la difteria, el tétano y la tos ferina, se produjeron los mejores sueros antiofídicos del continente y cuando la segunda guerra impidió la importación de la quinina, el Instituto la produjo. Producto de lo anterior, el INS se constituyó en centro de referencia nacional para muchas enfermedades y mundial para algunas, convirtiéndose en una de las tres instituciones de salud más importantes en Latinoamérica. Posterior a ello se expidió el Decreto 671 de 1975, el cual lo constituyó, en forma similar, a la que se encuentra establecido actualmente.

En consecuencia y teniendo en cuenta las diferentes funciones que realizaba el Instituto Nacional de Salud en el ámbito nacional y su impacto en el territorio, en beneficio de las Salud Pública de los Colombianos, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el literal e) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, mediante el Decreto 4109 de 2011, ordenó el cambio de naturaleza jurídica del INS según lo establecido en el artículo 1º que determina: “(...) Artículo 1º. *Naturaleza Jurídica. Cámbiese la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Salud (INS) de establecimiento público a Instituto Científico y Técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, que se continuará denominando Instituto Nacional de Salud-INS, adscrito al Ministerio de Salud y Protección Social. El Instituto pertenecerá al Sistema General de Seguridad Social en Salud y al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en los términos establecidos en la ley y en el presente decreto*”.

La mencionada norma, como consecuencia del cambio de naturaleza del INS, y en su carácter de autoridad científico-técnica, estableció como objetos de la Entidad: “(i) *el desarrollo y la gestión del conocimiento científico en salud y biomedicina para contribuir a mejorar las condiciones de salud de las personas; (ii) realizar investigación científica básica y aplicada en salud y biomedicina;*

(iii) la promoción de la investigación científica, la innovación y la formulación de estudios de acuerdo con las prioridades de salud pública de conocimiento del Instituto; (iv) la vigilancia y seguridad sanitaria en los temas de su competencia; la producción de insumos biológicos; y (v) actuar como laboratorio nacional de referencia y coordinador de las redes especiales, en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud y del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación”.

Así mismo, en el artículo 10 del Decreto 4109 de 2011 se estipuló: (...) “*Régimen jurídico. Los actos que expida, los contratos que celebre el Instituto Nacional de Salud, así como su régimen laboral, estarán sujetos al régimen Aplicable al Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación* (...)”.

El Decreto 2774 de 2012 estableció la estructura interna de la Entidad de acuerdo con las funciones que desempeña en el ámbito Nacional y el Decreto 2775 de 2012 suprimió la Planta de Personal antigua y aprobó la nueva Planta de Personal acorde con el cambio de naturaleza jurídica.

3.3 Naturaleza investigativa y científica de las entidades del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

Teniendo en cuenta las especiales funciones que cumplen las entidades que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación se hace necesario contar con normas específicas acordes con su naturaleza investigativa y científica, que garanticen a la sociedad, al Estado en general y a los servidores públicos a ellas vinculados, igualdad en el acceso a la función pública, transparencia, moralidad, eficiencia, respeto y garantía de los derechos de quienes a ellas se vinculen y a quienes ya están vinculados a su servicio, lo cual exige una gestión y administración del talento humano que desarrolle, en relación con estas entidades, los contenidos normativos y los objetivos perseguidos por lo dispuesto en los artículos 125, 130 y 209 de la Carta Política.

Así las cosas, es entonces de alta conveniencia pública la expedición de las normas para las cuales se solicitan las facultades extraordinarias a que se refiere el presente proyecto de ley, dado que dichas normas son indispensables para la optimización y eficiente cumplimiento de las funciones misionales que les han sido encomendadas a las entidades que componen el SNCTI.

En concordancia con lo planteado, las instituciones pertenecientes al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación presentan necesidades particulares que solo es factible enfrentar con la creación de un Sistema Especial de Carrera Administrativa para los servidores públicos vinculados a estas entidades, y los demás elementos que hacen parte del proyecto de ley sometido a consideración, toda vez que las normas generales que regulan la carrera administrativa no les permiten enfrentar las dificultades y problemas

que a continuación se relacionan y que son afines a todas ellas.

3.4 Vinculación de personal con las más altas calidades técnicas y científicas

De conformidad con las funciones encomendadas por el Gobierno nacional y para el cumplimiento de sus fines misionales, las Entidades públicas del orden nacional que forman parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación requieren contar con personal de las más altas calidades técnicas y científicas. Esto es especialmente difícil de lograr sin tener salarios competitivos y un adecuado sistema de carrera, en profesiones que tienen alta especialización, son muy competitivas en el mercado y bien remuneradas en Colombia, lo que dificulta su atracción y retención en dichas instituciones.

En efecto, los procesos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico que deben adelantar tales Entidades exigen la participación de profesionales altamente especializados conformación a nivel de maestría y doctorado, que garanticen el avance en el conocimiento en los distintos campos de aplicación de las ciencias. Se requiere, entonces, expedir disposiciones relacionadas con el sistema específico de carrera de Ciencia y Tecnología, que incentive a los profesionales que reúnan las anteriores condiciones académicas, para que se vinculen a las Entidades que forman parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, y que aquellos ya vinculados no las abandonen producto del ofrecimiento de mejores condiciones laborales y para su desarrollo científico.

A pesar de sus especificidades, a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación se les aplican las mismas disposiciones de carácter general que a cualquier otra entidad pública y que no corresponden a la naturaleza investigativa, científica, tecnológica y de innovación de las mismas, lo que ha generado enorme dificultad para que estas puedan vincular al personal investigador, científico o que desarrolle innovación y desarrollo tecnológico que demandan para el cumplimiento adecuado de sus funciones. El Estado colombiano carece de un régimen específico de función pública de Ciencia y Tecnología, lo que le impide vincular los investigadores que requieren, por cuanto estos prefieren vincularse a las instituciones de educación superior y a instituciones privadas sin fines de lucro.

Como instancias de carácter científico y técnico que deben responder a su invaluable papel en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, y demás sistemas en función de sus naturalezas jurídicas y misiones, es necesario que el Sistema Especial de Carrera Administrativa del personal que presta sus servicios en tales entidades, permita vincular profesionales con las características efectivamente requeridas, así como desarrollar un talento humano con los más altos estándares de formación.

3.5 Perfiles y nomenclatura acordes con los estándares internacionales

Se requiere que el nuevo Sistema Especial de Carrera Administrativa cuente con perfiles y nomenclatura acordes con las categorías de investigadores o personal que adelante innovación o desarrollo tecnológico fijadas para centros de investigación y de desarrollo tecnológico a nivel internacional.

En la actualidad se presenta una enorme dificultad teniendo en cuenta que en el Sistema General de Carrera Administrativa las denominaciones de los empleos no se ajustan a la terminología, nomenclatura y a las definiciones planteadas a nivel mundial en el marco de la ciencia, la tecnología y la innovación, y en este sentido, el talento humano de las entidades que conforman el SNCTI no es reconocido en el sector de ciencia, tecnología e investigación y pierde credibilidad a la hora de interactuar con pares en las redes nacionales e internacionales.

3.6 Incentivos a la actividad científica, investigativa, innovación y desarrollo tecnológico

Dentro del actual Sistema General de Carrera Administrativa los incentivos existentes no tienen como finalidad el fomento y estímulo de la actividad investigadora, el desarrollo científico, la apropiación del conocimiento y la innovación, lo que no es coherente con las políticas públicas y las estrategias que buscan fortalecer la formación del recurso humano para la investigación, ciencia y tecnología, generando estímulos e incentivos que no pueden ser aplicados fácilmente al interior de las Entidades que son parte del SNCTI, por cuanto deben someterse a las normas generales de carrera.

Así mismo, bajo los parámetros establecidos en la normatividad del Sistema General de Carrera Administrativa, las posibilidades de capacitación, incentivos y estímulos son muy limitadas, por lo que los pocos profesionales con niveles avanzados de estudios se han venido reduciendo y el relevo generacional se ve afectado generando grandes brechas; esta situación impacta necesariamente la prestación de los servicios por parte de las Entidades, los cuales son de carácter eminentemente técnico y científico.

Para el caso particular de los investigadores, científicos, y personal que desarrolla innovación vinculados a las entidades que forman parte del SNCTI, las normas generales de carrera presentan dificultades para el acceso a capacitaciones, viajes de investigadores, consolidación de alianzas estratégicas con organizaciones nacionales e internacionales, participación en eventos, grupos, redes y nodos de investigación, intercambio y adquisición de conocimientos de alto nivel (doctorado y posdoctorado), dado que el Sistema General de Carrera Administrativa es muy limitado en incentivos para la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico, pues no es esta su finalidad, lo cual impacta de manera directa a los profesionales con estas características específicas, afectando el

cumplimiento de los objetivos misionales de las entidades.

3.7 Descapitalización del talento humano

Producto de lo anterior, las instituciones públicas del orden nacional no tienen herramientas que les permitan retener a su personal más calificado. En el caso específico de las Entidades que forman parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, es posible evidenciar la descapitalización del talento humano altamente calificado como consecuencia de la incapacidad institucional de retener el talento a su servicio, que migra en procura de mejores condiciones laborales y/o para su mejor desarrollo investigativo y científico en otras empresas.

Frente a la citada problemática y ante la diversidad de funciones que cumplen las entidades que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación se requiere de una normatividad que facilite de mejor manera la clasificación y agrupación de los empleos en cuerpos profesionales y en cuadros funcionales, rediseñando la nomenclatura existente en la actualidad, clasificándolos a su vez en diferentes niveles jerárquicos y regulando la posibilidad de movilidad horizontal y vertical en la planta de personal como un instrumento indispensable para el correcto adelanto de las competencias asignadas constitucional y legalmente.

Así las cosas, es necesario regular la permanencia del empleado público de carrera en la Administración, entendida esta no sólo como el reconocimiento del derecho a la estabilidad, sino comprendiendo aspectos de trascendental importancia como es el caso de la determinación de principios y reglas a tener en cuenta en la evaluación del desempeño, la acreditación de las funciones desarrolladas, la homologación con parámetros internacionales desarrollados por autoridades científicas y tecnológicas de países con los que se debe intercambiar información y en algunas oportunidades planificar la realización conjunta de procedimientos y funciones.

De igual modo, consustancial a la permanencia y unido a un correcto sistema de estímulos, es indispensable regular los presupuestos bajo los cuales es posible desplazar al interior de la organización tanto horizontal como verticalmente a los empleados públicos a efectos de asegurar una dinamización en las tareas que desempeñan, pero sobre todo una constante actualización y mejora de las competencias profesionales.

Dentro de la permanencia, debe regularse lo referente a las situaciones administrativas a efectos de establecer tanto las similitudes como las diferencias en este tema con el sistema general. Este aspecto resulta de especial relevancia, comoquiera que al plantearse un modelo específico construido sobre la idea de cuerpos profesionales y cuadros funcionales de empleo hay que diseñar las herramientas necesarias para que dentro de una lógica de planta global y flexible se posibilite la movilidad horizontal

y vertical, aspecto que no se restringe al ascenso sino a la multiplicidad de posibilidades que pueden darse a efectos de adquirir nuevas destrezas laborales a través del desarrollo de funciones de otras áreas o incluso de manera transitoria de niveles jerárquicos superiores.

La necesidad de asegurar la capacidad y mérito de los empleados públicos de carrera administrativa, además del cumplimiento de deberes propios que se desprenden de las competencias otorgadas a las entidades que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, como el deber de reserva sobre la información suministrada, el cuidado en el manejo de información reservada, el ejercicio mismo de la soberanía estatal hacen necesario también definir las causales de desvinculación, de forma tal que a las establecidas en el sistema general se sumen algunas relacionadas directamente con la prestación del servicio adelantado.

El importante papel de las Entidades para el desarrollo del SNCTI las obliga a organizar sus procesos y procedimientos, con una estructura de dependencias, empleos y funciones que obedezca a una orientación de carácter científico-técnico, incluidos los procesos transversales, dado que todo el personal debe tener conocimientos específicos sobre el quehacer misional, y ser competente para coordinar e integrar a los distintos agentes públicos y privados.

Las entidades del SNCTI, deben fortalecerse institucionalmente para interactuar, dinamizar, aumentar los niveles de excelencia y situarse en los ámbitos nacional e internacional como entidades líderes en materia de investigación, desarrollo tecnológico, innovación y producción de bienes y servicios de características científicas y técnicas, para dar respuesta a las necesidades de la sociedad, del sector de ciencia y tecnología en cumplimiento de la misión encomendada a cada una de ellas.

Cordialmente,


ALEJANDRO GAVIRIA URIBE
Ministro de Salud y Protección Social

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 12 de 2017 Senado, *por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro tempore al Presidente de la República para expedir un régimen laboral especial para los servidores públicos de las Empresas Sociales del Estado del nivel nacional y territorial y para expedir el Sistema Específico de Carrera*

Administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y la expedición del sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales de los servidores públicos vinculados a tales entidades, y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Ministro de Salud y Protección Social, doctor Alejandro Gaviria Uribe. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 584 - Lunes, 24 de julio de 2017

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 04 de 2017 Senado, por medio de la cual se modifica el inciso segundo al artículo 38 de la Ley 99 de 1993, y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 05 de 2017 Senado, por medio de la cual se prohíbe la utilización del poliestireno expandido (icopor) en actividades de comercialización de alimentos, se ordena la implementación de un Plan Nacional de Reciclaje del Icopor de uso industrial y se dictan otras disposiciones.....	6
Proyecto de ley número 10 de 2017 Senado, por medio de la cual se modifica el numeral 5 del artículo 2° de la Ley 403 de 1997 aclarado por la Ley 815 de 2003 en lo relativo al descuento en el valor de la matrícula en Instituciones Oficiales de Educación Superior como beneficio a los sufragantes.....	10
Proyecto de ley número 11 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea la política de mecanización agrícola, y se dictan otras disposiciones.....	12
Proyecto de ley número 12 de 2017 Senado, por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro tēpore al Presidente de la República para expedir un régimen laboral especial para los servidores públicos de las Empresas Sociales del Estado del nivel nacional y territorial y para expedir el Sistema Específico de Carrera Administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y la expedición del sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales de los servidores públicos vinculados a tales entidades, y se dictan otras disposiciones.....	17