



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 324

Bogotá, D. C., viernes, 25 de mayo de 2018

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### **INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 201 DE 2018 SENADO, 219 DE 2018 CÁMARA**

*por la cual se reglamenta lo previsto en el párrafo 5° del artículo 361 de la Constitución Política relativo a los programas de inversión que se financiarán con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías.*

Bogotá, D. C., 25 de mayo de 2018

Doctor

MANUEL GUILLERMO MORA

Presidente Comisión Quinta Senado de la República

**Asunto: Informe de ponencia negativa para segundo debate al Proyecto de ley número 201 de 2018 Senado, 219 de 2018 Cámara, por la cual se reglamenta lo previsto en el párrafo 5° del artículo 361 de la Constitución Política relativo a los programas de inversión que se financiarán con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías.**

Atento saludo:

Atendiendo la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Senado, rindo ponencia *negativa* al **Proyecto de ley número 201 de 2018 Senado, 219 de 2018 Cámara, por la cual se reglamenta lo previsto en el párrafo 5° del artículo 361 de la Constitución Política relativo a los programas de inversión que se financiarán con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías.** A continuación, se exponen los motivos por los cuales solicito a los miembros de la plenaria del Senado archivar la iniciativa.

#### **1. Antecedentes del proyecto**

El 3 de abril de 2018, el Gobierno nacional por medio del Ministro de Hacienda y Crédito Público radicó en la Secretaría General del Senado de la República el proyecto de ley “Por la cual se regula lo previsto en el párrafo 5° del artículo 361 de la Constitución Política relativo a los programas y proyectos de inversión que se financiarán con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías”, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 119 de 2018.

El 9 de mayo de 2018 el proyecto fue presentado en las Comisiones Quintas de Senado y Cámara, en razón al mensaje de urgencia que le dio el Ejecutivo. Por vicios legales no se discutió dado que se violó lo consignado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992 sobre la designación de ponentes. Así mismo, no se cumplió con el artículo 14 de la Ley 974 de 2005, ley de bancadas, por cuanto la mesa directiva designó ponencia colectiva sin garantizar la representación de las diferentes bancadas, para este caso las del Polo Democrático Alternativo, el MIRA y el Centro Democrático. Dada esta situación, para subsanar el vicio de trámite, la Mesa Directa nombró ponentes a las bancadas que no habían sido incluidas.

El 17 de mayo de 2018 en sesión de las Comisiones Quintas Conjuntas fueron sometidas a votación las distintas ponencias. Finalmente fue aprobada la ponencia positiva presentada por la bancada de la Unidad Nacional. El Polo Democrático, en cabeza de quien radica esta ponencia, se opuso a la aprobación del proyecto y presentó ponencia negativa para primer debate por cuanto considera que la reforma propuesta al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación

(FCTeI) del Sistema General de Regalías (SGR) no resuelve las causas de los problemas que presenta la asignación de estos recursos. Así las cosas, reitero lo expuesto en la negativa a la aprobación de este proyecto y remitió nuevamente ponencia negativa para segundo debate.

El desarrollo de la ciencia necesita de autonomía de la comunidad científica, tanto para la que crea conocimientos básicos como para la que los aplica. Pensar que todas las regiones de Colombia tienen que ser motores de la ciencia básica, de la tecnología y la innovación, al tiempo, impide el desarrollo de actividades que son de costos crecientes. El proyecto de ley en cuestión reproduce un esquema institucional que distribuye los recursos provenientes de las regalías pensando en la solución a las necesidades básicas insatisfechas, aun cuando el conocimiento más avanzado debe tratarse de forma distinta.

## 2. El atraso científico de Colombia

Colombia es uno de los países que menos respalda el desarrollo científico en el mundo. Los países que repuntan en desarrollo científico cuentan con una decidida participación en la promoción de la ciencia y la tecnología. Según datos de la Revista R&D 2017<sup>1</sup>, en Rusia, responsable del 2.7% del presupuesto mundial para Investigación y Desarrollo, el gobierno aporta el 63% del total. El gobierno de Australia aporta el 40% del gasto nacional en Investigación y Desarrollo. En Canadá, responsable del 1.5% del gasto global en Investigación y Desarrollo, el 34% del presupuesto para la materia proviene de fondos gubernamentales. En Corea el 22% del presupuesto para Investigación y Desarrollo proviene del gobierno.

Contrario a esto, según cifras de la Contraloría General de la República (2017)<sup>2</sup>, el país destinó en 2015 solo el 0,6% del PIB para inversiones en actividades de CT&I, mientras países de la región como Brasil, 1,2% del PIB, y los países miembros de la OCDE, el 3%. En término de patentes, mientras Colombia registró 112 en 2014, Argentina 260 (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual). Además, las publicaciones reportadas por Colombia son tan solo 6.708, mientras México 11.510 y Brasil 38.114 (Institute for Scientific information). En 2013 Colombia registró 0,4 investigadores por cada mil habitantes, Argentina tres y Uruguay uno. La diferencia en la magnitud de los esfuerzos se ve reconocido por los resultados de solicitudes de invenciones para que se les reconozca una patente. Entre 1963 y 2014, según cifras del Banco Mundial, mientras

hizo 5.121 solicitudes, Japón realizó 12.139.425, EE.UU. 6.269.965, y Brasil 146.285.

Sobre financiar la CT&I con los recursos de regalías, una reciente reunión de científicos realizada en Paipa, Boyacá, durante los días 26, 27 y 28 de enero de 2018, convocados por la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales (Accefyn) emitió un documento en donde se señala que, aunque se trata de una buena idea para promover el desarrollo regional, “no ha tenido el impacto deseado porque la vía para ejecutarlo tiene graves problemas de diseño. Estas regalías, que se presentaron como solución, apenas representan, en los mejores años, un 0,13% del PIB”<sup>3</sup>.

Este atraso en el desarrollo científico es propio de un país que está condenado al atraso productivo. La ciencia tiene como propósito principal desarrollar las fuerzas productivas –industria, agro, telecomunicaciones, salud, servicios públicos, vías, etc.– y el conocimiento en general de las ciencias sociales; en últimas, desarrollar el país. Que en Colombia se haya tomado la decisión de importar el conocimiento complejo a través de las grandes importaciones de bienes industriales, explica el porqué de este atraso. Tenemos un país especializado en la minería y el petróleo que garantiza la entrada de dólares suficientes para sustentar las importaciones que evitan el progreso económico. Un modelo contrario al desarrollo de la ciencia. Quienes dirigen a Colombia no ven a la ciencia como una necesidad para el desarrollo del aparato productivo y darle solución a los problemas sociales, sino como un elemento artificial y desconectado del progreso del país.

Buscar el desarrollo de la producción compleja, basada en un alto desarrollo científico técnico no es una entelequia, o un propósito vacío. Es fundamental para la solución de las necesidades de una nación y para construir unidad. En Estados Unidos, por ejemplo, finalizando la Segunda Guerra Mundial, en noviembre de 1947, el presidente Franklin D. Roosevelt le envió una carta al Presidente de la Oficina de Investigación y Desarrollo Científico, Vannevar Bush, con el propósito de que los adelantos científicos hechos por EE.UU. en tiempos de guerra, pudieran “usarse en los días de paz que tenemos por delante para la mejora de la salud pública, la creación de nuevas empresas que signifiquen más puestos de trabajo y la elevación del nivel de vida de la nación”<sup>4</sup>. En el informe entregado por V. Bush a Roosevelt, señala:

*“Los adelantos de la ciencia significan más puestos de trabajo, salarios más altos, horarios laborales más cortos, cosechas más abundantes,*

<sup>1</sup> Global R&D. Funding forecast. Winter 2017. Ver en: [http://digital.rdmag.com/researchanddevelopment/2017\\_global\\_r\\_d\\_funding\\_forecast?pg=1#pg1](http://digital.rdmag.com/researchanddevelopment/2017_global_r_d_funding_forecast?pg=1#pg1)

<sup>2</sup> El rediseño institucional del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, una tarea impostergable. Revista Economía Colombiana Edición 349.

<sup>3</sup> Desafíos para el 2030. Ciencia, Tecnología, Educación y Medio Ambiente. Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.

<sup>4</sup> CIENCIA, LA FRONTERA SIN FIN. Un informe al Presidente, julio de 1945, Vannevar Bush.

*más tiempo libre para la recreación y el estudio y para aprender a vivir sin la embotante monotonía que fue la carga del hombre común en épocas pasadas. Los avances científicos también traerán niveles de vida más altos, conducirán a la prevención o cura de enfermedades, promoverán la conservación de nuestros recursos nacionales limitados y asegurarán los medios de defensa contra la agresión”.*

En sus recomendaciones al presidente Roosevelt, Bush señala que “hay áreas de la ciencia en que el interés público es pronunciado pero que probablemente se cultivan de manera poco adecuada si no se les da más apoyo que el proveniente de fuentes privadas. Estas áreas –tales como la investigación de problemas militares, la agricultura, la vivienda, la salud pública, ciertas investigaciones médicas y las que implican costosos bienes de capital que están más allá de la capacidad de las instituciones privadas– deberían ser el blanco de un activo apoyo gubernamental”.

La ausencia de un proyecto nacional de desarrollo, como sí ha sucedido en otros países, se expresa en el bajo ingreso promedio de los colombianos. Según datos del Banco Mundial, Colombia tiene un PIB per cápita de \$5.800 dólares, menos de \$500 dólares mensuales, Argentina nos duplica, Corea nos cuadruplica, Estados Unidos nos multiplica por diez. La política de libre comercio que ha firmado catorce Tratados de Libre Comercio ha terminado condenando a Colombia al atraso productivo. Si no se tiene como propósito el desarrollo económico no hay una necesidad concreta que sustente el patrocinio del conocimiento científico.

### **3. El fallido Conpes de Ciencia, Tecnología e Innovación y las recomendaciones de los científicos nacionales**

Por mandato de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el año 2016 el gobierno nacional presentó para la discusión un borrador de documento Conpes sobre ciencia, tecnología e innovación. El documento se centraba en la generación de innovación ligera, y brillaba la ausencia de estrategias para la generación de ciencia o tecnología de alta calidad, convirtiéndolo a todas luces en una base de política insuficiente. Después de las razonadas críticas de la Comunidad Científica, el borrador de Conpes se engavetó y nunca más volvió a hablarse de este por parte del Ejecutivo.

En la reunión de los científicos mencionada previamente llevada a cabo en Boyacá en enero de 2018, estos concluyeron: “vemos con gran preocupación la crisis del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, como resultado del desinterés de los distintos gobiernos. *Los países desarrollados han asumido iniciativas de Estado ambiciosas y de largo alcance, con efectos muy positivos en la fortaleza de su aparato productivo*” (subrayado y cursiva propios).

Algunas propuestas de la Acefyn para sacar adelante un verdadero plan gubernamental de apoyo a la ciencia, tecnología e innovación de cara a las próximas décadas son:

- Garantizar la autonomía del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Crear una estructura en la que tengan asiento el Estado, el sector productivo y la comunidad científica. Esta debe promover proyectos de desarrollo e incorporar el conocimiento de frontera, permitiendo la creación de nuevas industrias que aprovechen y conserven la biodiversidad y los recursos naturales de los territorios escenarios del conflicto.
- Dotar al Sistema de capacidad de reflexión, prospectiva y dirección, para lo cual se requiere organizar la casa, creando un Organismo Colegiado de alto nivel (un Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación).
- La financiación del sistema no es un problema menor ni secundario. Adicionalmente al presupuesto estatal que debe mantenerse y crecer progresivamente, de acuerdo con las necesidades del sistema y del país, hay que considerar todas las posibilidades legales para allegar recursos adicionales. Las regalías son por naturaleza territoriales y finitas, por tanto, no sustituyen los aportes que para CT&I provienen del Presupuesto General de la Nación.

### **4. El Sistema General de Regalías fracasó**

En el informe de la Contraloría General de la Nación (CGN) titulado *Los OCAD y la gestión por proyectos. Evaluación del Sistema General de Regalías* publicado en diciembre de 2017, la entidad concluye que la reforma realizada en 2011 fracasó. Dispersión de recursos, proyectos poco pertinentes, baja ejecución, corrupción y debilidades institucionales son los principales problemas que el ente de control encuentra y que siguen causando el despilfarro y mal uso de los recursos de las regalías. La reforma no superó los problemas presentes en el modelo anterior. “La mermelada en toda la tostada”.

Según las cifras del ente de control, entre 2012 y 2016 más de cien municipios recibieron en promedio al año menos de \$100 millones, dispersión que impidió el desarrollo de proyectos de alta envergadura. Los recursos se fragmentaron en proyectos de bajo impacto: entre 2012 y 2017 se aprobaron proyectos por un valor total de \$30,5 billones, con un valor promedio de tan solo \$2,5 millones. Sumado a esto, la poca pertinencia de los proyectos evidenció la ausencia de criterios claros para la asignación del gasto. La mayoría de los recursos se destinaron a obras de infraestructura de todo tipo más que en la atención de necesidades básicas insatisfechas, como se pretendía con la reforma.

Otro aspecto que resalta el informe es la ausencia de proyectos regionales. Dado que la



mayoría de los recursos quedó en manos de las gobernaciones, el “sueño” de hacer grandes proyectos de integración regional quedó atado a la voluntad política de los gobernadores. Dice textualmente la Contraloría: “se ha impuesto una visión cortoplacista de muchos gobernantes, estrechamente ligada a la necesidad de obtener réditos políticos, y a las históricas expresiones del clientelismo, que han limitado la posibilidad de orientar estratégicamente las inversiones, profundizando el fenómeno de la corrupción” (subrayado propio).

Sesenta entrevistas a 184 actores de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) realizadas por la CGN, demostró que dejar en manos de estos órganos la aprobación de los proyectos se tradujo en retirar cualquier criterio técnico en la asignación de los recursos, pues no fueron un espacio de discusión ni priorización de las inversiones como se pretendía. Los proyectos los terminaron definiendo las entidades territoriales con criterios laxos, motivo por el que para la Contraloría “es imperativo revisar este mecanismo de toma de decisiones, pues su efectividad está en cuestión”.

La evaluación a los OCAD realizada por la CGR concluyó que “el modelo de buen gobierno ha hecho crisis, pues recursos significativos se han invertido en proyectos que no apuntan al cumplimiento de los objetivos de política de las regalías, a pesar de haber pasado por todo el proceso de verificación y revisión en mesas técnicas no son pertinentes o sostenibles, teniendo serios problemas de calidad y de planeación, o peor aún, han terminado engrosando las filas de los elefantes blancos, dando lugar a detrimentos patrimoniales” (subrayado propio).

Aunque la corrupción trasciende al SGR, es claro que el modelo institucional no permitió establecer un freno a este fenómeno a través de parámetros que permitieran jerarquizar el gasto, establecer metas y resultados claros y sanciones efectivas. En palabras de la Contraloría, “el SGR entregó en la práctica una chequera en blanco a las entidades territoriales, permitiendo que los recursos deriven fácilmente hacia la esfera del clientelismo y la corrupción” (subrayado propio).

Sin una orientación técnica calificada ni un diseño institucional adecuado no se podrá resolver de fondo el problema de corrupción y de mala asignación de los recursos de las regalías. Con el modelo actual “ni las instancia de los OCAD, ni el Gobierno nacional, tienen la capacidad para oponerse a una decisión equivocada de una entidad territorial, ni aún en los casos en que los riesgos son evidentes. Haber entregado una chequera en blanco ha conducido a la fragmentación, y, en muchos casos, a la pérdida y dilapidación de los recursos” (subrayado propio).

A esto se suma la baja ejecución, pues a diciembre de 2012 existían dineros por 12,4

billones de pesos sin ejecutar. Tampoco existe un mecanismo eficiente de control social a los recursos del SGR. Como consecuencia de lo anterior, según el Contralor General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, entre los años 2012 y el 2017 se registraron pérdidas con recursos de regalías superiores a los 840.000 millones de pesos<sup>5</sup>. El 40% de las pérdidas corresponden a obras inconclusas (elefantes blancos) y el 70% de las licitaciones en proyectos que se pagan con regalías se hacen con un único oferente.

## 5. El fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación fracasó

Cualquier propósito que se desarrolle en el marco del SGR está destinado al fracaso. Es el caso del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTeI), el cual, por mandato constitucional, recibe el 10% de los recursos de las regalías con el objetivo de potenciar e incrementar la capacidad científica de las regiones.

Este loable objetivo no se ha cumplido y así lo demuestran los indicadores obtenidos por la CGR en su publicación *El rediseño institucional del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, una tarea impostergable* de la Revista *Economía Colombiana* Edición 349 publicada en septiembre del año 2017. La dispersión de los recursos, la debilidad institucional, la insuficiencia técnica y la corrupción son factores que ponen en riesgo los propósitos del FCTeI.

El problema empezó desde la definición de los criterios de asignación de los recursos: la distribución departamental se da a partir de indicadores de desempleo, pobreza y población y no de acuerdo con las capacidades investigativas. Diversos investigadores han hecho fuertes críticas a este criterio de asignación que resulta ser atípico en el mundo. Entre 2012 y 2016, se le asignaron \$3,8 billones a este fondo, de los cuales el 64% se concentró en los departamentos que cuentan con las más bajas capacidades en ciencia y tecnología: ausencia de establecimientos educativos, baja cobertura educativa, bajos resultados en las pruebas *Saber*, ausencia de Instituciones de Educación Superior acreditadas, pocos grupos de investigación reconocidos por Colciencias, etc.

A esto se une el hecho de que quienes ejecutan los proyectos no son entidades dedicadas a la creación de conocimiento. A 2015, se habían aprobado 227 proyectos, de los cuales 201 (por \$1,8 billones de pesos) fueron ejecutados por las gobernaciones, mientras que los otros 70 (por \$490 mil millones) fueron ejecutados por entidades como Colciencias, Corporación Ruta N, universidades, Corpoica, entre otras. Con esto, es evidente que el papel de los académicos quedó relegado a un segundo plano. En entrevistas realizadas por la Contraloría a los actores académicos estos manifestaron que “este modelo

<sup>5</sup> Entrevista al diario *El Tiempo* con fecha del 3 de mayo de 2018. Ver en: <https://bit.ly/2rjpnAr>

de gestión en el que prevalece la decisión de los gobernadores es crítico, puesto que los actores políticos tienen intereses diferentes a los que realmente se requieren en términos de generación de conocimiento”.

El ente de control también ha identificado altos riesgos de corrupción producto de la poca idoneidad de los contratistas que ejecutan los proyectos: “independientemente de que los proyectos aprobados por el OCAD cumplan con los estándares generales exigidos por el Gobierno nacional y superen el test de formulación, existen escenarios relacionados con la contratación que comprometen una ejecución exitosa”. El 79% de los contratistas no tiene la calidad de ser reconocidos por Colciencias. Los hallazgos con presunta incidencia fiscal ya suman cerca de \$60 mil millones, “evidenciando que, aunque se contrate con entidades reconocidas por Colciencias, persisten los riesgos”.

Por último, la ausencia de una política nacional de CT&I que priorice líneas estratégicas se refleja en la dispersión temática de los proyectos. Además, “sectores de la academia han manifestado que los criterios de priorización y aprobación han terminado siendo muy laxos para definir que un proyecto sea considerado de ciencia y tecnología”. De una muestra de 33 proyectos evaluada por la CGR, se encontró que en el 20% (por valor de \$76.000 millones de pesos) la calidad de la ciencia y tecnología era cuestionable.

## 6. El proyecto no resuelve el problema de raíz

El Proyecto de ley número 201 de 2018 Senado - 219 de 2018 Cámara, “*por la cual se reglamenta lo previsto en el párrafo 5º del artículo 361 de la Constitución Política relativo a los programas de inversión que se financiarán con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías*” pretende modificar las reglas del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación para que las entidades que formulen los proyectos puedan ejecutarlos a través de convocatorias públicas abiertas y competitivas, en las que podrán participar entidades públicas y privadas.

Tiene como objeto regular lo previsto en el párrafo 5º del artículo 361 de la Constitución Política relativo a los programas y proyectos de inversión que se financiarán con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías.

El artículo 361 de la Constitución Política señala todo lo referente al SGR. El párrafo 5º quedó establecido así:

*Los programas o proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, serán definidos por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, a través de convocatorias públicas abiertas y competitivas, articuladas con los*

*correspondientes planes de desarrollo. Para la presentación y ejecución de los proyectos la entidad deberá ser parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Los programas o proyectos aprobados serán ejecutados por las entidades que los presentaron en la convocatoria.* (Subrayado propio).

El proyecto no modifica en nada el marco institucional del SGR. De hecho, en su artículo 2º reafirma el poder de definición de los OCAD en los proyectos de inversión. El elemento nuevo que introduce son las *convocatorias públicas y abiertas*, cuya convocatoria estará en manos de Colciencias, quien funge como Secretaría Técnica del OCAD del FCTeI. Así, el papel de Colciencias se restringirá a realizar las invitaciones públicas y a establecer las condiciones que se deben cumplir para la presentación de estas iniciativas. Afirma el profesor de la Universidad Nacional Jorge Iván González que el proyecto “vuelve a cometer el error de pretender que las prioridades de inversión continúen definiéndose en los OCAD, que hasta ahora no han demostrado capacidad para determinar las necesidades del país en ciencia y tecnología”<sup>6</sup>. Y señala que es necesario, como lo advierte la CGR, discutir nuevamente los criterios de distribución de las regalías, máxime si aún faltan \$13 billones por ejecutar.

Una segunda modificación con respecto a la situación actual tiene que ver con que las entidades que pretendan presentar y ejecutar los programas o proyectos de inversión, deberán hacer parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Hasta el momento Colciencias ha certificado como parte de dicho Sistema a cuatro actores: investigadores, grupos de investigación, centros de investigación y centros de desarrollo tecnológico, todos estos enfocados en la generación de conocimiento científico. Sin embargo, se ha venido abriendo la entrada a otro tipo de instituciones como las unidades empresariales, los parques científicos y las organizaciones de fomento al uso de la CTI, que hoy podrán certificarse ante dicho Sistema para acceder a los recursos del FCTeI y además obtener beneficios tributarios.

Por último, el proyecto le abre la puerta a que las entidades PRIVADAS puedan ejecutar los recursos. Actualmente, de acuerdo con la ley de regalías, las entidades ejecutoras de los proyectos son de exclusiva naturaleza pública. Al mediar el *Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación* se le abre la puerta a entidades públicas y privadas. Esta será una manera de trasladar recursos públicos a actores privados, lo cual preocupa porque al no darse en el marco de una política nacional donde los recursos para la creación y desarrollo del conocimiento se otorguen por medio de criterios que en autonomía

<sup>6</sup> *Dos visiones de las regalías*. La República, 11 de mayo de 2018. Ver en: <https://bit.ly/2jOrFnV>

defina la Comunidad Científica, se abona el camino para que los privados sean medios, como ya ha sucedido, para reproducir el clientelismo, en medio del mar de corrupción que se ha presentado con el manejo de los recursos de las regalías.

Las modificaciones al proyecto aprobadas en primer debate devuelven a las entidades territoriales el poder que habían perdido con la versión inicial del proyecto. Se hace explícito dentro del articulado que las convocatorias deben estar ajustadas a los Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales (PAED) y permite que los departamentos soliciten a Colciencias la realización de convocatorias donde ellos puedan proponer condiciones. Además, dejan explícito que los recursos seguirán siendo asignados a cada departamento.

Las modificaciones dejan absolutamente claro que las Asambleas Departamentales, los Concejos Distritales y los Concejos Municipales podrán ordenar la creación de unidades regionales de investigación científica e innovación con sus fondos regionales de fomento, y, por ende, viabilizan su adhesión al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para poder acceder a los recursos del FCTeI y seguir ejecutando.

Con esto, la pretensión de darle más poder a Colciencias y a la academia queda nuevamente reducida, devolviendo el Poder a las gobernaciones sobre la aprobación de los proyectos de ciencia con los recursos de las regalías. Así se fortalece la creación de un sistema de ciencia y tecnología desarticulado y no guiado por la búsqueda de la creación de conocimiento científico del más alto nivel ni por correr la frontera tecnológica.

### 7. Conclusiones

El proyecto no resuelve el problema de fondo. El desarrollo científico no se define ni orienta por la misma ruta de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Establecer el mismo mecanismo para estos dos tipos de necesidades genera una contradicción permanente que no permite establecer un adecuado gasto para la ciencia. Las NBI son necesidades de corto plazo, muy distintas a las necesidades de inversión en

ciencia que son de largo plazo y que requieren una organización institucional completamente diferente.

El proyecto “tecnifica” un sistema que debe reformarse para que funcione. El solo hecho de establecer convocatorias públicas y competitivas es insuficiente para hacer que los recursos lleguen a donde deberían. Tampoco es garantía que medie el *Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación* porque lo que se aprobó refuerza el esquema clientelista creado para la distribución de las regalías en 2011 y mantiene el poder de las gobernaciones a través de los OCAD. No apunta a las evidentes causas de la corrupción en el Sistema.

En ausencia de una política pública nacional de ciencia que oriente y donde el Estado tenga un papel preponderante como ocurre en los países desarrollados, el desarrollo científico del país seguirá estancado. Esta reforma al FCTeI no recoge la solicitud de los científicos nacionales y seguirá concentrando una parte muy importante de los recursos públicos de la ciencia en manos de las gobernaciones y del sector privado.

### 8. Proposición

En atención a lo expuesto, doy ponencia negativa para el segundo debate al **Proyecto de ley número 201 de 2018 Senado, 219 de 2018 Cámara**, “*por la cual se reglamenta lo previsto en el párrafo 5° del artículo 361 de la Constitución Política relativo a los programas de inversión que se financiarán con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías*” y en consecuencia les solicito a los integrantes de la plenaria de Senado archivar el proyecto de ley en cuestión.

De antemano agradezco la atención que merezca la presente.



JORGE ENRIQUE ROBLEDO  
Senador de la República

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DE LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE EMPRESAS DE MEDICINA INTEGRAL SOBRE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 90 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se adoptan medidas para la Gestión y Transparencia del Aseguramiento en Salud en Colombia.*

Bogotá, mayo 16 de 2018

Honorables Senadores  
Plenaria  
Congreso de la República  
Ciudad

**Referencia: Comentarios sobre Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 90 de 2017 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para la Gestión y Transparencia del Aseguramiento en Salud en Colombia.**



Honorables Senadores:

De la manera más cordial, nos permitimos ratificar nuestra posición en relación con la importancia que tiene para nuestro país, la aparición de iniciativas legislativas que estén orientadas a buscar una mayor transparencia en el sector salud, como herramienta de mayor control social y garantía de acceso a la información.

En relación con el Proyecto número 90 de 2017 Senado, ya nuestra entidad había hecho un pronunciamiento ante los honorables Senadores de la Comisión Séptima haciendo algunos comentarios sobre el contenido del mismo, los cuales nos permitimos reiterar, pero adicionalmente, en esta oportunidad, respetuosamente queremos hacer algunas observaciones y sugerencias respecto al texto radicado como Informe de Ponencia para segundo debate ante la Plenaria, específicamente sobre los siguientes temas:

#### **Consecuencias penales ante el uso del Plan de Beneficios antes que la utilización de los Planes de Atención Complementaria**

El artículo original aprobado en Comisión, establecía la prohibición para las EPS o aseguradoras responsables de las coberturas de los Planes de Atención Complementaria, de afectar los recursos del Plan Básico del Sistema General de Seguridad Social en Salud sin antes haber agotado las coberturas del plan contratado.

El texto propuesto en el Informe de Ponencia para Segundo Debate, adiciona unas graves consecuencias de orden penal, al establecer que estas conductas serían constitutivas de los delitos de peculado por aplicación oficial diferente, cuando la conducta sea servidor público, o, estafa agravada, cuando sea realizada por un particular.

Al respecto es preciso que sean considerados los siguientes aspectos:

Los Planes Voluntarios y dentro de ellos los Planes de Atención Complementaria tuvieron su origen en la Ley 100 de 1993 y actualmente están definidos en la Ley 1438 de 2011 en los artículos 37 y siguientes.

Estos Planes de Atención Complementaria, se han venido desarrollando de manera paralela a la evolución y actualizaciones del Plan de Beneficios (antiguo POS), han estado enfocados principalmente en acceso directo a ciertas especialidades y servicios de hotelería, y es innegable que son un reflejo de la libertad económica de los individuos que pueden decidir pagar por un seguro adicional voluntario, con recursos diferentes a las cotizaciones o aportes obligatorios, lo cual inevitablemente se enmarca dentro de su libertad y autonomía contractual.

Una de las ventajas de contar con coberturas adicionales radica en la libertad del individuo de escoger si desea utilizar el plan de beneficios o una cobertura adicional en determinadas situaciones (preferencia frente a ciertos profesionales o

instituciones, que pueden estar ofertados en el plan de beneficios y no en el PAC). Obligar al individuo puede convertirse en un desestímulo para la compra de estos planes adicionales.

Con base en lo anotado, debe considerarse, por ejemplo, que es posible que un usuario adscrito a una EPS, decida tomar un Plan de Atención Complementario (PAC) de otra EPS, bien sea porque su EPS no lo ofrece, o porque lo considere más atractivo y beneficioso para sus intereses personales o familiares, siendo así las cosas, no podría el Sistema de Salud obligarlo a contratar con el PAC de su EPS o constreñirlo a usar obligatoriamente el PAC, prohibiéndole el uso de la red de especialistas de su EPS. Por lo tanto, mal podría afirmarse entonces, que constituye un delito para el funcionario de la aseguradora, que el usuario decida acudir en determinado momento a su EPS sin usar el PAC.

Adicionalmente, y aun teniendo el PAC con la misma EPS a la cual se encuentra adscrito, dentro del ejercicio de su derecho a la libre elección, el usuario tendría la potestad de elegir por ejemplo, una IPS o médico específico de la EPS para algunas especialidades y escoger otra IPS o médico perteneciente a su PAC para otro tipo de diagnósticos y tratamientos porque considere que son más beneficiosas. Entonces, mal podría afirmarse que el usuario estaría obligado a usar su PAC siempre, y que por adquirirlo se cierra su derecho de escoger una IPS o médico adscrito a su EPS.

Con base en lo anterior, consideramos que la prohibición debe reevaluarse y en caso dado, solo sería aplicable en el escenario donde el usuario ha tomado el PAC y el Plan de Beneficios con la misma entidad, y el PAC cubra los servicios solicitados.

Por las razones expuestas, respetuosamente sugerimos reevaluar y revisar la viabilidad de que estas conductas no constituyan un delito, con todas las consecuencias que esto acarrea, dado que podría ser injusto en algunos escenarios, adicionalmente, podría desincentivar la nueva oferta de estos planes ya que esta restricción podría ser considerada una barrera tanto para el usuario como para la entidad que lo ofrece.

#### **Incentivos a la buena gestión del aseguramiento**

El nuevo artículo 12 propuesto en el texto para segundo debate, plantea que la Superintendencia Financiera y la Superintendencia Nacional de Salud en lo relativo a sus competencias, medirán anualmente la gestión de las aseguradoras en salud con base en la información de los Sistemas Integrales del artículo 3°, bajo dos indicadores definidos así:

*“a) Efectividad verificable en la gestión del riesgo en salud a partir de niveles de atención y calidad;*

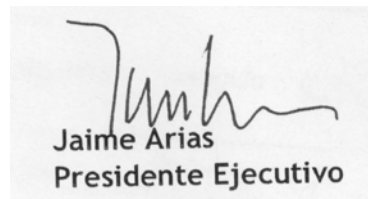
b) *Solidez financiera, la cual se medirá teniendo en cuenta el comportamiento de las cuentas por pagar y por cobrar*”.

Los anteriores indicadores miden aspectos relevantes dentro de la gestión del aseguramiento en salud tanto desde el punto de vista de la garantía del derecho, como desde la estabilidad y resultados financieros, no obstante, de todas formas consideramos que la ley, solo haría una descripción general de los mismos, ante lo cual se haría necesario que se incluya que el Ministerio de Salud y Protección Social los reglamentará, los analizará y hará seguimiento a los mismos.

Finalmente, sugerimos que en el indicador del literal “a”, relacionado con la efectividad verificable en la gestión del riesgo en salud a partir de niveles de atención y calidad, también contemple la disponibilidad de oferta en el país.

Agradecemos su atención y esperamos que los anteriores aportes sean considerados dentro de la discusión y texto final de la ley.

Cordialmente,



**CONTENIDO**

Gaceta número 324 - viernes 25 de mayo de 2018

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PONENCIAS**

**Págs.**

Informe de ponencia negativa para segundo debate al Proyecto de ley número 201 de 2018 Senado, 219 de 2018 Cámara ..... 1

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto jurídico de la asociación colombiana de empresas de medicina integral sobre ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 90 de 2017 senado ..... 6