



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1245

Bogotá, D. C., jueves, 16 de septiembre de 2021

EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 278 DE 2021 CÁMARA

*por medio del cual se establece la licencia remunerada de dos días al trabajador por la muerte de su animal de compañía doméstico y se dictan otras disposiciones.*

##### EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

##### DECRETA:

**Artículo 1. Objeto:** La presente ley tiene por objeto establecer la obligación del empleador de otorgar al trabajador la licencia de luto remunerada por el fallecimiento de su animal de compañía doméstico y el deber del trabajador de informar al empleador que dentro de su núcleo familiar existe un animal de compañía doméstico como requisito para acceder al beneficio.

##### Artículo 2. Adiciónese al artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo el numeral 12:

##### Artículo 57. Son obligaciones especiales del empleador:

**Numeral 12.** Conceder al trabajador en caso de fallecimiento de su animal de compañía doméstico una licencia remunerada por luto de dos (2) días hábiles, cualquiera sea su modalidad de contratación o de vinculación laboral.

El trabajador deberá entregar prueba sumaria que demuestre el deceso del animal de compañía doméstico. La información de dicha prueba sumaria deberá coincidir con lo establecido en el numeral 9 del artículo 58 del Código Sustantivo del Trabajo. En caso de incurrir en falsedad se aplicarán las sanciones establecidas en la ley.

**Parágrafo 1.** El empleador no estará obligado a otorgar la licencia remunerada por luto de dos días por la muerte del animal de compañía doméstico cuando el trabajador no cumpla con lo establecido en la presente ley.

**Parágrafo 2.** La licencia remunerada por luto no aplicará para los animales de la fauna silvestre y exótica conforme lo establecido en la Ley 1333 de 2009 y el Título XI de la Ley 599 de 2000.

##### Artículo 3º. Adiciónese al artículo 58 del Código Sustantivo del Trabajo, el siguiente numeral:

##### Artículo 58. Son obligaciones especiales del trabajador:

**Numeral 9º.** El trabajador deberá informar de forma escrita al empleador, al inicio de la relación laboral o en el transcurso de la misma, a más tardar en el término de dos días posteriores a la adquisición o adopción del animal, que dentro de su núcleo familiar existe un animal de compañía doméstico.

**Parágrafo.** Para cumplir con lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 58 del Código Sustantivo del Trabajo, el trabajador deberá aportar el carnet de vacunas del animal de compañía doméstico o en su defecto un documento que debe contener la siguiente información: nombre, especie, imagen y demás características físicas generales que permitan identificar e individualizar al animal. La anterior información suministrada formará parte de la hoja de vida del trabajador.

**Artículo 4º. Promulgación y derogatoria.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

##### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*“El perro no está más. Lo extrañamos. Cuando suena el timbre, nadie ladra. Cuando volvemos tarde, no hay nadie esperándonos. Todavía encontramos sus pelos blancos aquí y allá por toda la casa y en nuestra ropa. Los recogemos. Deberíamos tirarlos. Pero es lo único que nos queda de él. No los tiramos. Tenemos una esperanza loca: si recogemos suficientes, vamos a poder armar el perro otra vez”. Lydia Davis, Pelo de Perro.*

El vínculo sentimental entre humanos y animales domésticos de compañía es cada vez más importante para las personas. En consecuencia, cuando el animal fallece se genera una afectación emocional considerable en el ser humano. Razón por la cual es importante que las personas puedan asumir el duelo y sus diferentes etapas, en particular la primera fase, en un tiempo y espacio íntimo en el que compromisos o tareas laborales no inmiscuyan en ese proceso de aceptación y de traumatismo emocional. Sentimiento natural en los momentos de ausencia de un ser querido. Medida idónea para la actualidad donde la mayoría de núcleos familiares son multiespecies. Por otra parte, la iniciativa beneficia a los empleadores en la medida que estos no desarrollarán sus actividades con empleados indispuestos para cumplir con sus obligaciones laborales de manera adecuada, lo que generaría un aumento en el riesgo de accidentes o errores.

##### Contenido de la ley

El proyecto de ley consta de cuatro artículos, (i) el objeto; (ii) la adición de un numeral y dos párrafos al artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo consistentes en que el empleador otorgue una licencia remunerada de duelo al trabajador por la pérdida del animal de compañía doméstica; (iii) la adición de un numeral y un párrafo al artículo 58 del Código Sustantivo del Trabajo los cuales pretenden que el trabajador reporte a su empleador la existencia del animal de compañía doméstica y; (iv) la vigencia y derogatoria de esta ley.

El objeto del proyecto busca imponer al empleador una licencia remunerada por luto por el término de dos días en favor del trabajador por el fallecimiento de su animal de compañía doméstico. Con el fin de que el trabajador pueda rendir luto a su animal querido con lo que cerrará la primera y más fuerte etapa en el proceso de duelo por la pérdida de un ser amado. Lo anterior es acertado debido a que, en la mencionada fase del duelo, por regla general, la persona que lo asume padece afectaciones físicas y mentales que no se pueden controlar, como se explicará al detalle en próximas páginas.

En concordancia con lo anterior la medida a su vez beneficia al empleador en el entendido que no tendrá trabajadores desconectados física y mentalmente de sus obligaciones laborales porque estos se encuentran en período de duelo por la pérdida de su animal de compañía doméstico. Con ello se reduce el riesgo de accidentes laborales o la ocurrencia de errores.

El artículo 2° del proyecto consagra la nueva obligación del empleador de otorgar en favor del trabajador la mencionada licencia remunerada por dos días. Siempre y cuando el trabajador presente prueba sumaria que deberá coincidir con lo establecido en el artículo 3° del presente proyecto de ley. Adicionalmente, que el animal que genera la licencia por luto remunerada no forme parte de la fauna silvestre y exótica conforme lo establecido en la Ley 1333 de 2009 y el Título XI de la Ley 599 de 2000.

El artículo 3° de la iniciativa establece la obligación del trabajador de informar a su empleador, al inicio de la relación laboral o en el transcurso de la misma, en el término de dos días luego de la adquisición del animal, que dentro de su núcleo familiar cuenta con un animal de compañía doméstico. Para cumplir dicha obligación el trabajador debe aportar el carnet de vacunación del animal o en su defecto un documento que discrimine las características del mismo y sirvan para su individualización.

Finalmente, el artículo 4° hace referencia a la vigencia y derogatorias de la iniciativa.

#### **La importancia de los animales domésticos de compañía en las familias.**

Los animales que forman parte de las familias son seres amados e integrantes protagónicos de los núcleos familiares. En la actualidad seis de cada diez hogares [1] cuentan con animales de compañía domésticos y de estos el noventa por ciento los consideran miembros de su núcleo familiar [2].

El protagonismo de los animales de compañía domésticos en las familias no es un asunto sin razones de peso, todo lo contrario, este reconocimiento se sostiene en múltiples beneficios que aportan los animales a los humanos. Diferentes son los estudios que evidencian sus contribuciones al humano: ayudan a solucionar problemas terapéuticos, fisiológicos, psicológicos y psicosociales.

En el aspecto terapéutico se encuentran resultados positivos en terapias motivacionales o físicas, ejemplo de ello son casos de animales de compañía para pacientes de síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), o en padecimiento de Alzheimer [3], en estos casos las personas encuentran apoyo para afrontar estas difíciles enfermedades y se les facilita su proceso de recuperación. De manera similar son usados en hogares para personas de la tercera edad, en los que contribuyen a una mejor calidad de vida para los abuelos; en cárceles sirven como terapia de rehabilitación para las personas privadas de su libertad [4].

Desde el punto de vista fisiológico, las mascotas aportan beneficios cardiovasculares en relación con la disminución del riesgo como la presión arterial [5] y el estrés por soledad [6], se conoce que acariciar mascotas libera endorfinas [7] hormona relacionada con el placer y felicidad para el humano; desde el estudio psicológico el impacto favorable de los animales se da en la disminución de las alteraciones mentales, reducen la sensación de soledad, en estas enfermedades complejas ayudan a aumentar y consolidar una autoestima y el sentido de responsabilidad con lo cual se disminuye el riesgo en auto infringirse daño [8]; desde el aspecto psicosocial se ha establecido que las mascotas pueden ser un antídoto para para el anonimato en el sentido que por medio de estos animales los humanos con problemas de interacción se les facilita relacionarse con otras personas o pueden convertirse en sanadores silenciosos de trastornos por ansiedad social [9].

Ahora bien, desde las afectaciones generadas por la pandemia que padecemos en este momento, que empeoró la condición humana, la Asociación de Psicoterapia Sistémica de Buenos Aires (ASIBA) publicó en la revista No. 36 en noviembre de 2020, "Sistemas Familiares y Otros Sistemas Humanos"<sup>1</sup> el artículo: "Dinámica familiar humano – animal durante el confinamiento social por COVID-19" en este artículo se indicó [10]:

*"La pandemia de COVID-19 dio lugar a protocolos sanitarios que incluyen el confinamiento en los hogares, generando estrés, menor calidad de vida y afectando marcadamente la dinámica familiar. En este contexto diversas fuentes informaron globalmente un incremento en las adopciones de animales de compañía, los cuales tienden a ser integrados como miembros de las familias.*

*Este trabajo se propuso analizar las dinámicas de familias multiespecie durante el confinamiento. Se revisaron las motivaciones para incorporar animales en este período, los beneficios derivados para amortiguar estresores, y la contribución de los costos de la tenencia de animales a la sobrecarga de responsabilidades. Además, se destacó la participación de los animales en la confección y mantenimiento de reglas, rutinas y rituales en el hogar, los cuales promueven bienestar y favorecen la cohesión familiar. Por último, se analizaron los incrementos de problemas de conducta de los animales de compañía relacionándolos con el fenómeno del contagio emocional y el rol de los animales como reguladores emocionales en los vínculos familiares. Se concluyó destacando la influencia de estos animales en la resiliencia familiar, y la necesidad de comprender y apoyar estos vínculos para evitar el abandono de animales luego de la pandemia" (ASIBA, 2020, pág. 51).*

Con lo expuesto no hay duda en que los aspectos positivos dados por los animales de compañía domésticos son múltiples e importantes para las personas que los vinculan a sus hogares. Desde asuntos en la salud fisiológica, mental y social, hasta la contribución a la superación de la propia pandemia vigente. Una consecuencia obvia ante los beneficios de los animales es el hecho que estos y los humanos establezcan lazos fuertes de cariño, similares a los de un familiar humano.

Es un hecho que las nuevas dinámicas familiares en las que los animales adquieren un protagonismo no conocido implican la ampliación del concepto tradicional dado a la familia. La jurisprudencia ha reconocido problemáticas actuales sobre la conformación de nuevos modelos de familias: monoparentales, homoparentales, entre otras, desde la interacción entre humanos. No obstante, referente al rol de los animales de compañía la regulación es escasa. El concepto que aporta en delimitar el asunto es el de familias multiespecies, término que condensa el relacionamiento complejo entre el ser humano y otros animales que interactúan de manera cercana y se proveen cariño y cuidado mutuo.

Con sustento en el contexto presentado a este momento en el que se muestra la estrecha relación afectiva y de beneficios mutuos entre animales domésticos de compañía y humanos que los integran en sus núcleos familiares es imperativo reconocer amparo legislativo a los humanos inmersos en hogares multiespecies. Por ello, se considera una necesidad establecer como derecho de los trabajadores conceder dos días de luto remunerado por parte de los empleadores cuando su animal doméstico de compañía fallezca, siempre y cuando se cumplan las exigencias consagradas en los artículos del presente proyecto de ley.

Se aclara que no se pretende sustituir el rol del ser humano o establecer un rango equivalente entre humano y animal de compañía doméstico. La pretensión del proyecto de ley se limita a un objetivo particular como fue explicado: el reconocimiento de un derecho para el trabajador en el sentido de conceder 2 días de luto remunerados por su empleador con motivo del fallecimiento de su animal doméstico de compañía.

#### **El desequilibrio emocional generado por la pérdida del animal doméstico de compañía.**

El duelo es una reacción natural ante la pérdida de lo valioso. Desde su teoría se define como un proceso que asume la persona luego de una pérdida de un ser, objeto o ideal querido. Si bien se entiende por duelo el proceso ante la pérdida de lo querido, se considera el de mayor dolor y sentimiento de abandono el generado por la muerte de un ser amado. Lo esencial para definir la magnitud de la afectación es la cercanía y el grado de cariño [11]. El proceso del duelo tiene dos dimensiones: una individual o intrapsíquica relacionada con los pensamientos, sentimientos, momentos y afectaciones físicas en el doliente; y, una sociocultural que acompaña al individuo en todo entorno y proceso de interacción social [12].

Desde el componente individual su desarrollo clínico se da por tres fases: la primera se caracteriza por un estado de choque intenso que altera el afecto, trae sensibilidad anestesiada, intelecto paralizado y el aspecto fisiológico se ve afectado con irregularidades en el ritmo cardíaco, náuseas o temblor. Es una reacción de rechazo, incredulidad que puede llegar hasta la negación. Se trata de un sistema de defensa. La persona que ha sufrido la pérdida activa inconscientemente un bloqueo de sus facultades de información. Esta fase es de corta duración, se extiende desde el anuncio de la muerte hasta el término de las horas fúnebres (Meza, 2008) [13].

La segunda fase se conoce como etapa central o núcleo del duelo y se caracteriza por un estado depresivo prolongado con motivo en el recuerdo constante de lo ausente. Es la fase más extensa, puede durar varios meses o incluso años. Contribuye a superar esta fase el retomar las actividades rutinarias de forma paulatina (Meza, 2008) [14].

La tercera y última fase se conoce como etapa final que se caracteriza por ser el período de restablecimiento. Se inicia cuando la persona encuentra interés en su futuro y retoma objetivos y retos de su vida personal [15].

Ahora bien, desde las afectaciones psicosociales, al tener en cuenta que el ser humano es un ser social en esencia, la interacción con su entorno y otros seres vivientes de forma continua define parte de su identidad. La pérdida de un componente constante en ese entorno suele llevar a la persona a presentar estrés y ansiedad dados los cambios abruptos en la cotidianidad, los que repercuten de forma directa en sus relaciones sociales y laborales.

El tiempo inmediato a la pérdida se caracteriza por ser inestable emocionalmente. Con lo cual, la interacción social de la persona en sus diferentes facetas de desarrollo (personal, laboral, académico, y demás) se puede ver afectada de forma negativa dado que en ese momento del duelo se prefiere la soledad y el aislamiento con la finalidad de asumir la pérdida. Motivo por el cual obligar a una persona que acaba de perder su animal a continuar con su modo de vida y el cumplimiento a sus diversas obligaciones sin darle una pausa que le permita asimilar la ausencia tiene diferentes resultados adversos: bajo o nulo rendimiento laboral y apatía para la interacción social con sus compañeros de trabajo.

<sup>1</sup> El comité editorial de la revista se conforma por representantes de las Universidades de Buenos Aires (UBA), Universidad Católica de Argentina, Universidad Nacional del Rosario, Universidad de Palermo, y la Universidad de Flores Argentina

En 2018, Cary Cooper, académico y profesor de psicología organizacional de la Universidad de Manchester señaló para la BBC de Londres que la muerte de una mascota no solo trae consecuencias personales o dentro del núcleo familiar, también repercute en la productividad de las empresas [16]. “rechazar tales solicitudes puede crear trabajadores improductivos” esto en referencia al no otorgar o negar las licencias por duelo cuando muere la mascota de compañía de un trabajador pues sin el permiso adecuado para llorar, el cuerpo de un empleado en duelo está allí, pero no aporta ningún valor añadido” [17].

En relación a lo anterior, es preciso señalar que el tema no es reciente, ya que se han generado debates a nivel internacional debido a casos puntuales. Uno de los más sonados ocurrió en 2018: Katie Adkins, en Inglaterra, a quien su empleador le concedió una licencia remunerada por duelo de dos (2) días al fallecer su perro Goliath [18], con quien compartió y formó un vínculo durante varios años.

En el caso del duelo en las personas al asumir la pérdida de sus animales domésticos de compañía encuentran que la afectación es similar a la de la pérdida por un ser humano amado [19]. Son semejantes por el hecho que los animales domésticos de compañía además de generar vínculos sentimentales fuertes, son dependientes del humano para vivir: su vida está a cargo de los humanos que lo reciben en su hogar. La pérdida, por consiguiente, genera sentimientos adicionales al vacío emocional, como lo es el fracaso. Diferentes estudios han establecido la semejanza entre los vínculos dueños – mascotas con el vínculo padres – hijos pequeños, lo cual se justifica en que los padres y dueños comparten el grado de responsabilidad y dependencia con los animales de compañía y los hijos pequeños [20]

El tiempo promedio de duelo de una persona que pierde su animal doméstico de compañía varía porque depende de la inteligencia emocional de cada quien y su capacidad de asimilar la pérdida. Con el reconocimiento de un tiempo para sobrellevar la pérdida se parte del hecho que el duelo será un proceso más corto y sencillo de asimilar. “Scientific American” publicó un artículo acerca de la profundidad de la afectación por la pérdida de una mascota que al no poder realizar abiertamente el duelo, dicha pena podría acumularse con el estrés diario llevando a que el tiempo de recuperación lleve un recorrido entre uno o dos meses con una persistencia de sentimientos nocivos de hasta un año o más para normalizar el desequilibrio emocional [21].

La muerte es un proceso natural y cierto para todo ser viviente. Por ello, el duelo forma parte de la vida misma y con seguridad toda persona en algún momento lo debe afrontar. En esa medida no requiere asistencia profesional para superarlo, cada quien bajo su propio duelo y recursos debe ser capaz de continuar con sus proyectos de vida a pesar de la ausencia. Sin embargo, hay medidas que al concederlas facilitan a las personas vivir y superar su duelo en menor tiempo y de forma más sencilla.

No obstante, en la actualidad y pese al reconocimiento de los múltiples beneficios que dan los animales domésticos de compañía al ser humano y con motivo a estos la conformación de los lazos fuertes de amor, se desconoce la importancia de este vínculo. Por ello, la muerte de ellos se trata como un tema tabú o que genera vergüenza para quien lo padece, lo cual intensifica los efectos negativos del duelo por animales de compañía [22]. Debe brindarse la relevancia que el asunto requiere y la propuesta del presente proyecto de ley tiende a buscar dicha finalidad.

Por lo anterior se propone otorgar dos días de permiso laboral remunerados, inmediatos a la pérdida del animal de compañía doméstico. Como se mostró, el tiempo inmediato al fallecimiento del ser amado es la fase del duelo en que más impacto se presenta en el cuerpo y la mente (la primera fase). Esta fase es de corta duración ya que se extiende desde el anuncio de la muerte hasta el término de las horas fúnebres. En el caso de los animales los rituales fúnebres manejan un alto grado de discrecionalidad en su método por lo cual se parte que dos días es suficiente para que se puedan realizar.

Superada esta primera fase del duelo el empleado se encontrará en condiciones físicas y emocionales adecuadas para poder desempeñar las labores por las que fue contratado. De hecho, en la segunda fase del duelo es necesario que retome su rutina como medida que contribuye a superar las afectaciones del duelo. Con ello el empleador se verá beneficiado ya que dispondrá de la capacidad laboral de su trabajador para que ejecute sus obligaciones cotidianas sin riesgos ni peligros.

#### Justificación de la prueba sumaria.

El artículo 83 de la Constitución Política contiene el principio de buena fe en los siguientes términos:

*“Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”.*

Ahora bien, la Corte Constitucional ha establecido que:

*“La buena fe ha sido, desde tiempos inmemoriales, uno de los principios fundamentales del derecho, ya se mire por su aspecto activo, como el deber de proceder con lealtad en nuestras relaciones jurídicas, o por el aspecto pasivo, como el derecho a esperar que los demás procedan en la misma forma. En general, los hombres proceden de buena fe: es lo que usualmente ocurre.*

*Además, el proceder de mala fe, cuando media una relación jurídica, en principio constituye una conducta contraria al orden jurídico y sancionada por éste. En consecuencia, es una regla general que la buena fe se presume: de una parte es la manera usual de comportarse; y de la otra, a la luz del derecho, las faltas deben comprobarse. Y es una falta el quebrantar la buena fe”.* (Subrayado fuera del texto) [23]

Bajo los postulados de la buena fe, se exige al trabajador una prueba sumaria y no conducente por las siguientes razones: (i) tanto trabajador como empleador deben actuar con lealtad en la relación laboral; (ii) si el trabajador sufrió la pérdida de un animal de compañía doméstico, es irrazonable exigir los requisitos previstos en el numeral 10 del artículo 57 referente a la pérdida de un familiar, cuya muerte se prueba a través de una prueba conducente por excelencia como lo es el registro civil de defunción expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil; (iii) finalmente, la prueba sumaria sirve para probar por cualquier medio la muerte del animal de compañía doméstico y permite no solo cumplir con los postulados de la buena fe, sino también que el trabajador pueda acceder con facilidad a este tipo de licencias.

#### Medidas para evitar el abuso del derecho


La Corte Constitucional define el abuso del derecho como:

*(...)Se trata por lo general de situaciones en las que, en aplicación de una disposición normativa que desarrolla un derecho subjetivo, éste se desvía y logra un alcance más allá de sí mismo. Usualmente se advierte en escenarios judiciales cuando genera una lesión a un interés ajeno, no contemplada por el ordenamiento y, en esa medida, ilegítima”.* [24]

Ahora bien, en el marco de la relación laboral pueden existir hechos de abuso del derecho, tanto por parte del empleador como del trabajador. Si bien es cierto que se exige una prueba sumaria frente al deceso del animal de compañía doméstico se pueden presentar casos donde el empleador niegue el permiso por no tener conocimiento de la existencia del animal de compañía. O que el trabajador presente información falsa para hacerse de la licencia remunerada. Para evitar estas situaciones no deseadas, o similares, se impone una obligación sencilla de cumplir. Esto es, declarar al inicio de la relación laboral o en el transcurso de ella que cuenta dentro de su núcleo familiar con un animal de compañía doméstico aportando el carnet de vacunación o en su defecto, un documento donde se enuncian cada una de las características del animal de compañía doméstica que permitan su identificación e individualización. Para que exista una trazabilidad en la relación laboral, la existencia del animal de compañía doméstico se plasma en la hoja de vida del trabajador para que no se configure ningún problema para que se otorgue el permiso.


Este equilibrio en las obligaciones especiales que existen entre las partes de la relación laboral permite que: (i) si el trabajador no cumple con informar a su empleador sobre su animal de compañía doméstica, este no estará obligado en otorgar el permiso; (ii) si el trabajador cumple a cabalidad con informar a su empleador sobre la existencia del animal de compañía doméstico, se debe conceder el permiso; (iii) evitar que tanto empleador como trabajador incurran en situaciones que configuren abusos del derecho.

Atentamente,

  
ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

  
ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

  
ANDRÉS DAVID CALLE  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

  
CARLOS ARDILA ESPINOSA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Putumayo

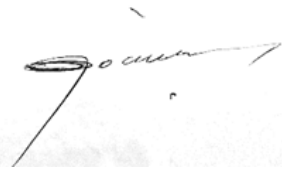
  
MARIO ALBERTO CASTAÑO PÉREZ  
SENADOR DE LA REPÚBLICA



**CARLOS ARDILA ESPINOSA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Putumayo



**JEZMI LIZETH BARRAZA**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



**EDGAR ALFONSO GÓMEZ ROMÁN**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



**JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



**JOSÉ LUIS CORREA LOPEZ**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



**ELIZABETH JAY PANG DIAZ**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



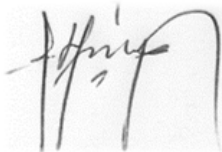
**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



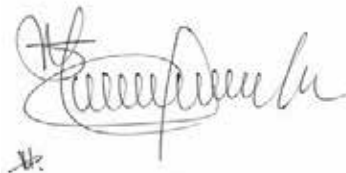
**HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



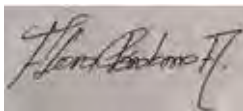
**JULIAN PEINADO RAMIREZ**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



**HENRY FERNANDO CORREAL**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



**KELYN JOHANA GONZÁLEZ**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



**FLORA PERDOMO ANDRADE**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



**LUCIANO GRISALES LONDOÑO**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



**ALEJANDRO VEGA PÉREZ**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



**JOSÉ JOAQUÍN MARCHENA**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

**SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

**VICTOR MANUEL ORTIZ JOYA**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

#### BIBLIOGRAFÍA

- [1] En la actualidad 6 de cada 10 hogares tienen mascotas <https://www.larepublica.co/consumo/seis-de-cada-10-hogares-del-pais-tienen-mascota-segun-brandstrat-2829114>
- [2] Díaz Videla, M. (2015). El miembro no humano de la familia: las mascotas a través del ciclo vital familiar. Revista Ciencia Animal, 9, 83-98.
- [3] Wood L, Giles-Corti B, Bulsara M. The pet connection: pets as a conduit for social capital. Soc Sci Med 2005; 61:1159-1173.
- [4] 1-ALVERNIA UNIVERSITY. Man's best friend: how dog training is affecting prison rehabilitation. Alvernia University, 2015. Disponible en: <https://online.alvernia.edu/how-dog-training-is-affecting-prison-rehabilitation>
- [5] Lynch JJ. Developing a physiology of inclusion: recognizing the health benefits of animals companions; Zasloff RL. A new appreciation for feline friends. Compend Contin Educ Pract Vet 1996; 18:4-4.
- [6] Wood L, Giles-Corti B, Bulsara M. The pet connection: pets as a conduit for social capital. Soc Sci Med 2005; 61:1159-1173.
- [7] Millhouse-Flourie TJ. Physical, occupational, respiratory, speech, equine and p therapies for mitochondrial disease. Mitochondrion 2004; 4:549-558.
- [8] Hart LA. Methods, standards, guidelines, and considerations in selecting animals for animal-assisted therapy. In: Fine AH, editor. Handbook on animal-assisted therapy: theoretical foundations and guidelines for practice. Boston: Academic Press; 2000. p. 81-9  
Lynch JJ. Developing a physiology of inclusion: recognizing the health benefits of animal companions.
- [9] Gómez, Atehortua, Orozco. La influencia de las mascotas en la vida humana. Universidad de Antioquia, Revista Colombiana de Ciencias Pecuarias, revista No. 20, pág. 377-38 2007.
- [10] Lora, Maciel, Nadal, Ferrari, Díaz. Dinámica familiar humano – animal durante el confinamiento social por COVID-19. Asociación de psicoterapia de Buenos Aires (ASIBA). Revista No. 36 en noviembre de 2020. Sistemas Familiares y Otros Sistemas Humanos. Pág. 50-65
- [11] Meza, García, Torres, Castillo, Suárez, Martínez. El proceso del duelo. Un mecanismo humano para el manejo de las pérdidas emocionales. Revista de especialidades médico quirúrgicas No. 13. 2008. recuperado de <http://www.medigraphic.com/cgi-bin/new/resumen.cgi?IDARTICULO=30270>
- [12] Holguín, Pasos. Procesos de duelo en adultos que han sufrido la pérdida de sus mascotas en la ciudad de Medellín durante el período de 2017-2019. Universidad de Antioquia, Departamento de Psicología. 2021. pág 33.
- [13] Meza, García, Torres, Castillo, Suárez, Martínez. El proceso del duelo. Un mecanismo humano para el manejo de las pérdidas emocionales. Revista de especialidades médico quirúrgicas No. 13. 2008. recuperado de <http://www.medigraphic.com/cgi-bin/new/resumen.cgi?IDARTICULO=30270>
- [14] Meza, García, Torres, Castillo, Suárez, Martínez. El proceso del duelo. Un mecanismo humano para el manejo de las pérdidas emocionales. Revista de especialidades médico quirúrgicas No. 13. 2008. recuperado de <http://www.medigraphic.com/cgi-bin/new/resumen.cgi?IDARTICULO=30270>
- [15] Meza, García, Torres, Castillo, Suárez, Martínez. El proceso del duelo. Un mecanismo humano para el manejo de las pérdidas emocionales. Revista de especialidades médico quirúrgicas No. 13. 2008. recuperado de <http://www.medigraphic.com/cgi-bin/new/resumen.cgi?IDARTICULO=30270>
- [16] Bryan Lufkin, BBC Londres. When a pet dies, should you be allowed time off work? (2018). Recuperado de <https://www.bbc.com/worklife/article/20180912-when-a-pet-dies-should-you-be-allowed-time-off-work>
- [17] Bryan Lufkin, BBC Londres. When a pet dies, should you be allowed time off work? (2018). Recuperado de <https://www.bbc.com/worklife/article/20180912-when-a-pet-dies-should-you-be-allowed-time-off-work>
- [18] Bryan Lufkin, BBC Londres. When a pet dies, should you be allowed time off work? (2018). Recuperado de <https://www.bbc.com/worklife/article/20180912-when-a-pet-dies-should-you-be-allowed-time-off-work>
- [19] Wich, Gay. Why We Need to Take Pet Loss Seriously. Scientific American, 22-5-2018. <https://www.scientificamerican.com/article/why-we-need-to-take-pet-loss-seriously/>
- [20] Moreno. El proceso de duelo tras la pérdida de una mascota. Universidad Pontificia Comillas de Madrid. 2015. Pág. 11.
- [21] Wich, Gay. Why We Need to Take Pet Loss Seriously. Scientific American, 22-5-2018. <https://www.scientificamerican.com/article/why-we-need-to-take-pet-loss-seriously/>
- [22] Redmalm, David. Pet Grief: when is non-human life grievable?. The Sociological Review. Revista No. 63, pág. 19-35. 2015.
- [23] C.Const. Sentencia C-544 1/12 de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía.
- [24] C. Const. Sentencia SU-631 12/10 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortíz Delgado.

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 280 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se establece una tasa diferencial para el uso del agua en el riego agrícola del sector agropecuario.*

#### EL CONGRESO DE COLOMBIA

#### DECRETA:

**ARTÍCULO 1º. OBJETO.** La presente ley tiene como objeto establecer una tasa por utilización de aguas (TUA) diferencial, en aplicaciones de riego agrícola con el objeto de mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario, el cual debe tener en cuenta las características y particularidades del uso del recurso hídrico en estas actividades.

**ARTÍCULO 2º.-** Modifícase el Parágrafo TERCERO (3º) del Artículo 43 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

**PARÁGRAFO 3º.** La tasa por utilización de aguas se cobrará a todos los usuarios del recurso hídrico, excluyendo a los que utilizan el agua por ministerio de ley, pero incluyendo aquellos que debiendo contar con la concesión de aguas

no la hayan obtenido, sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar y sin que implique bajo ninguna circunstancia su legalización.

Para el uso del agua otorgada o concesionada por las Corporaciones Autónomas Regionales para el sector agropecuario, debido a las características, particularidades y finalidad de su uso en el sector primario de la economía nacional, se establecen como rangos de variación de los coeficientes que conforman el Factor Regional (FR), los siguientes:

a- El Coeficiente de Inversión ( $C_k$ ) tendrá un valor máximo de 0.2, expresado como:  $(0 \leq C_k \leq 0.2)$ , siempre y cuando se hay adoptado el plan de ordenamiento y manejo de la cuenca, en caso contrario el valor del Coeficiente de Inversión en la Cuenca ( $C_k$ ) será igual a cero (0).

b- El Coeficiente de Escasez ( $C_{es}$ ) tendrá un valor máximo de 2.0, expresado como:  $(0 \leq C_{es} \leq 2.0)$

c- El Coeficiente de Condiciones Socioeconómicas ( $C_s$ ) tendrá un valor máximo de 0.2, expresado como:  $(0 \leq C_s \leq 0.2)$

Para determinar el Factor de Costo de Oportunidad ( $F_{op}$ ) se tendrá en cuenta el volumen de agua vertido a cualquier fuente hídrica o drenaje dentro de la zona de influencia del distrito de riego, debidamente reportado por el usuario.

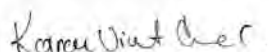
Para establecer el volumen de agua en el cálculo del monto a pagar se determinará con base en el volumen efectivamente utilizado y medido por el respectivo usuario.

**ARTÍCULO 3º.- VIGENCIA Y DEROGATORIA.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congressistas,



**AQUILEO MEDINA ARTEAGA**  
Representante a la Cámara por el Tolima  
Partido Cambio Radical



**PROYECTO DE LEY 200 DE 2021**

"Por medio de la cual se establece una tasa diferencial para el uso del agua en el sector agropecuario"

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

**CONTENIDO**

- I. Introducción
- II. Antecedentes jurídicos
  - 1. Marco constitucional
  - 2. Marco normativo
- III. Características, particularidades y finalidad del uso del agua en riego para la producción agropecuaria.
- IV. Problemática actual afrontada por los productores agropecuarios usuarios de distritos de riego con la aplicación discrecional del sistema y método de la tasa por uso del agua por parte de las autoridades ambientales aplicado desde 2004.
- V. Propuesta del Proyecto de Ley
- VI. Conclusiones

En atención al articulado puesto en consideración de los honorables Representantes me permito exponer los siguientes argumentos:

**I. INTRODUCCIÓN.**

La producción de alimentos es primordial para un país como Colombia, que cuenta con diferentes pisos térmicos, con una variada producción para copar las necesidades y costumbres de la nación.

En Colombia, se calcula, contamos con una frontera agrícola de 40.100.000 hectáreas, de ellas solamente el 6% (1.1 millones de Ha.) de un total de 7.100.000 hectáreas cultivadas actualmente en el país -según el Censo Nacional Agropecuario publicado por el 2014 potencial, cuenta con infraestructura de riego, drenaje y/o protección contra inundaciones. Dotar el agro colombiano de esta infraestructura es absolutamente indispensable y urgente para mejorar la productividad del agro y alcanzar niveles altos de competitividad.

La legislación nacional es explícita en los requerimientos de la producción de alimentos, comenzando desde la base fundamental jurídica, como es la Constitución Política, que en su artículo 65 demanda, que "La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado" agregando que "Para tal efecto, se 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."

La misma norma constitucional, dispone que el Estado promoverá 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. (Resaltado y subrayado fuera de texto).

Es así como el sector agropecuario de este país, el cual es impulsado por miles de pequeños, medianos y grandes agricultores, individuales o asociados, han hecho su mejor esfuerzo para proveer de alimentos a la sociedad colombiana, preservando todos los márgenes de seguridad contra la infección que agobia al país y el mundo.

Dentro de las actividades fundamentales para el desarrollo económico del país, la actividad agropecuaria, especialmente la desarrollada en los distritos de riego, no presentó disminuciones en las áreas ni en el suministro de alimentos a la población a pesar de las medidas de emergencia sanitaria, ambiental y económica, tomadas por los gobiernos locales, regionales y nacional, para detener y mitigar los efectos de la pandemia originada por el Covid - 19; aportando significativa y ejemplarmente a la soberanía alimentaria de nuestro país, demostrando la necesidad de fortalecer el sector agropecuario, dotándolo de herramientas efectivas de desarrollo rural, como es el riego agrícola y la asociatividad como en el caso de los Distritos de Riego administrados por las asociaciones de usuarios.

Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en el documento "Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2020", manifestó que:

"El año 2020 ha traído consigo una de las peores crisis sanitarias de las que se tenga recuerdos en la historia reciente..."

Según reporte del Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, a 11 de julio de 2021 en todo el mundo hay más de 186'684.904 casos confirmados y más de 4'028.143 muertes y en Colombia a la misma fecha se presentaron 4'511.960 casos confirmados y 112.826 fallecidos<sup>2</sup>.

Añade la FAO en el documento arriba mencionado que:

"...Las proyecciones apuntan a la mayor caída del producto interno bruto desde la Segunda Guerra Mundial, y a un incremento de la pobreza en América Latina y el Caribe de en torno a 45 millones de personas. Dicha situación afecta fuertemente el empleo y los ingresos, y repercute de manera desmesurada en la alimentación y la nutrición, especialmente de los habitantes más vulnerables de los países de la región<sup>3</sup>."

De igual manera, es importante tener en cuenta que la producción de alimentos, es un proceso complejo, en el que intervienen una serie de actores, que aunque se "sabe" que están ahí, no se visualizan con facilidad y pasan desapercibidos para el común de las personas, por estar insertos en la cadena de producción que no es del día a día de los habitantes urbanos, y aún de los rurales.

Para superar esta crisis y recuperar la economía local y mundial, el sector agropecuario jugará un papel fundamental, y el agro colombiano dotado de efectivas políticas de Estado en materia de Desarrollo Rural estará en condiciones de constituirse en un jugador decisivo en este proceso.

A nivel internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que agrupa 37 Estados, entre ellos los más desarrollados (en la cual Colombia fue recientemente admitida), cuya prioridad es coordinar los temas relevantes de economía, educación y medio ambiente, al estudiar el tema del agua, manifiesta que no cuenta con una recopilación de los pagos por el uso del agua en sus países miembros; sin embargo, lo que sabemos es que los arreglos institucionales locales varían mucho, frente a los retos de competitividad de sus sectores productivos.

En algunos países el agua se maneja mediante convenios con empresas privadas, mientras que en otros la administración del agua la hacen los respectivos gobiernos. Existen muchos esquemas de cobro, pero los dos principales son tarifas fijas y escalonadas que varían según el consumo. Cuando el objetivo de ambas es recuperar los costos, las primeras son ineficientes al cobrar el costo medio y no el costo marginal, y porque no tienen en cuenta las características, particularidades y finalidad de su uso, como en el caso de la producción de alimentos en el sector agropecuario.

Un rasgo común de los sistemas de cobro de derechos por uso de agua entre los países de la OCDE, como en el caso de México, es que hay un trato preferencial para la agricultura, en el que no se cobra a los productores agropecuarios Tasa por Uso del Agua. Igual manejo pudieron constatar productores arroceros del departamento del Tolima, con sus pares de las zonas arroceras de Ecuador y Perú en recientes visitas.

En Colombia desde 2004 se implementó un mismo sistema y método para el cobro de una Tasa por Uso del Agua aplicable al conjunto de actividades sociales y económicas que asume que la utilización del agua es similar para todos los usuarios del recurso, sin tener en cuenta las características, particularidades y finalidad de su aprovechamiento en sectores como el agropecuario.

El aprovechamiento del agua para el desarrollo de las actividades agropecuarias, especialmente en prácticas de riego, presenta unas especificidades, particularidades y características que lo diferencian de otros usos, que justifica solicitar el concurso y apoyo del honorable Congreso de la República para establecer un tratamiento diferencial, dentro del actual sistema y método establecido para el cobro de la tasa, además porque su finalidad es la de producir alimentos. (Negrillas y subrayado nuestro).

De esta manera, al tener en cuenta estas particularidades, el sector de producción de alimentos podrá alcanzar niveles de productividad y competitividad sostenibles, en beneficio del consumidor final y de la soberanía alimentaria de la nación.

**II. ANTECEDENTES JURÍDICOS.**

1. Marco Constitucional. Constitución Política de 1991, artículos 65, 338 y 363.

"Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se 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."

De igual manera, el Estado promoverá 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 (negrillas fuera de texto).

"Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos."

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

<sup>1</sup> <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb2242es>

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Salud "SITUACIÓN ACTUAL NUEVO CORONAVIRUS (COVID 19)

<sup>3</sup> Ibidem.

"Artículo 363. El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

"Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.

## 2. MARCO NORMATIVO:

### 2.1. LEY 101 DE 1993

"Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero", cuyo propósito es desarrollar o reglamentar los Artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política de Colombia y, en los siguientes artículos ordena:

"Artículo 6°. En desarrollo del artículo 65 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y su comercialización. Para este efecto, las reglamentaciones sobre precios, y costos de producción, régimen tributario, sistema crediticio, inversión pública en infraestructura física y social, y demás políticas relacionadas con la actividad económica en general, deberán ajustarse al propósito de asegurar preferentemente el desarrollo rural (negritas fuera de texto).

"Artículo 7°. Cuando circunstancias ligadas a la protección de los recursos naturales orientados a la producción agropecuaria, a la protección del ingreso rural y al mantenimiento de la paz social en el agro así lo ameriten, el Gobierno podrá otorgar, en forma selectiva o temporal, incentivos y apoyos directos a los productores agropecuarios y pesqueros", en relación directa al área productiva o a sus volúmenes de producción. (\* Negrilla y Subrayado nuestro)

"PARÁGRAFO. La Comisión Nacional Agropecuaria creada por la presente ley, emitirá concepto con relación a las áreas de aplicación, productos y montos de los incentivos y apoyos establecidos en el presente artículo.

"Artículo 11°. De los recursos que le corresponda a la Nación provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, el Gobierno destinará prioritariamente recursos suficientes para la reactivación y el desarrollo sostenido del sector agropecuario y pesquero.

### LEY 41 DE 1993

"Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones".

"Artículo 3°. Adecuación de tierras. Concepto. Para los fines de la presente Ley se entiende por adecuación de tierras, la construcción de obras de infraestructura destinadas a dotar a un área determinada con riego, drenaje, o protección contra inundaciones, con el propósito de aumentar la productividad del sector agropecuario.

"La adecuación de tierras es un servicio público. (Negrilla nuestra)

Este artículo 3° fue modificado por el artículo 256 de la Ley 1955 de 2019 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", quedando de la siguiente manera:

"Artículo 3°. Servicio público de adecuación de tierras. El servicio público de adecuación de tierras (ADT) comprende la construcción de obras de infraestructura destinadas a dotar a un área determinada con riego, drenaje, o protección contra inundaciones, reposición de maquinaria; así como las actividades complementarias de este servicio para mejorar la productividad agropecuaria. Esto último de acuerdo con la reglamentación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de conformidad con lo dispuesto en el literal d) sobre costos del artículo "Sistema y método para la determinación de las tarifas". (Resaltado o negritas fuera de texto)

## 1. BASE LEGAL PARA LA PROTECCIÓN Y RENOVACIÓN DE LOS RECURSOS AMBIENTALES – AGUA.-

### A. Normas sustantivas

Partiendo del precepto legal contenido en el artículo 12 de la Ley 23 de 1973, que dispuso la creación de sistemas técnicos de evaluación que permiten a los usuarios del recurso ambientales en los gastos de protección y renovación, se encuentra el artículo 69 del Decreto Legislativo 2811 de 1974, que dice:

"Se podrán adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público que se requieran para los siguientes fines:

"a.- Construcción, rehabilitación o ampliación de distritos de riego; ejecución de obras de control de inundaciones, de drenaje y otras obras conexas, indispensables para su operación y mantenimiento;"

La anterior norma legal, fue desarrollada por del Decreto Ley 2811 - Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente – al tratar sobre las Obras Hidráulicas, en el Título V de la Parte III -, dispuso que las disposiciones de dicho Título, "tienen por objeto promover, fomentar, encauzar y hacer obligatorio el estudio, construcción y funcionamiento de obras hidráulicas para cualquiera de los usos de los recursos hídricos y para su defensa y conservación."

Es así como su artículo 125 dispone que en "... la resolución de concesión se señalará el sitio a donde deben afluir los sobrantes de aguas usadas en riego, para que vuelvan a su cauce de origen o para que sean usadas por otro predio, para lo cual se construirán las acequias o canales correspondientes."

Advertiendo en su inciso segundo que: "La capacidad de las obras colectoras de sobrantes debe ser suficiente para que contengan las aguas lluvias y las procedentes de riego y se evite su desbordamiento en las vías públicas y en otros predios."

### B. Normas de Gestión

La ley 99 de 1993<sup>4</sup> en su artículo 1° sobre los "Principios Generales Ambientales" determinó que la política ambiental colombiana seguiría los siguientes principios generales:

"1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

"3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza."

## 2. TASA POR USO DEL AGUA (TUA)

La formalización de la Tasa por Uso del Agua aparece en la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993 que en su Artículo 43 establece:

"La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Ministerio del Medio Ambiente, que se destinarán equitativamente a programas de inversión en: conservación, restauración y manejo integral de las cuencas hidrográficas de donde proviene el agua, el sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, el desarrollo de sistemas y tecnologías ahorradoras del recurso, programas de investigación e inventario sobre el recurso de comunicación educativa sobre el uso racional del agua en las regiones y sistemas de monitoreo y control del recurso".

Ahora bien, la tasa por utilización de agua es el cobro que se realiza a un usuario por la utilización del agua de una fuente natural, en virtud de una concesión de aguas, y cuyo objetivo principal es cubrir el costo del manejo del recurso hídrico, reducir el consumo y motivar su conservación.

## COROLARIO

Teniendo en cuenta, que el agua que se suministra a los usuarios de los Distritos de Riego, no son materia prima, ni es un insumo de proceso de transformación industrial, y que al AGUA que se sirve no se le incorporan sustancias que deterioran su calidad, no es procedente aplicarles indistintamente y de manera generalizada el cobro de Tasa por Uso del Agua. Así ocurre en repúblicas como en los Estados Unidos Mexicanos, en la que los Distritos de Riego no son sujetos a tasa alguna, tal como lo señala Alberto Yuso López, director general de la ANUR, A.C., cuando afirma:

"En primer lugar, hay que aclarar que el precio del agua es cero, lo que se cobra a los usuarios es la conducción y el mantenimiento, es decir cómo llevar agua a los precios. En caso de la agricultura es igual: nosotros conservamos, operamos y administramos la infraestructura hidroagrícola; en cuanto al costo, aportamos el 50% a una infraestructura que tenemos concesionada que no es nuestra sino del Gobierno nacional, pero como el Interés es mutuo, lo hacemos con gusto. Al aumentar el precio del agua, el único perjudicado sería el consumidor, porque dicho costo se trasladaría a él."<sup>5</sup>

"En este sentido es claro que en el caso de que se ocupan las disposiciones acusadas existen dos clases de servicios que originan las dos clases de tasas en cuestión, es decir, de una parte se trata de mantener a disposición de todas las personas el aire, agua o suelo para que depositen sus desechos, que da lugar a una tasa retributiva y de otra se encuentra el servicio de garantizar la renovabilidad de los recursos, que da lugar a una tasa compensatoria." (Subrayado y negritas fuera de texto).

## III. CARACTERÍSTICAS, PARTICULARIDADES Y FINALIDAD DEL USO DEL AGUA EN RIEGO PARA LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA.

1. En la actividad de producción agropecuaria competitiva y sostenible el principal aporte de agua para los cultivos proviene o la aporta las lluvias, y los faltantes de agua se surten de manera complementaria y suplementaria mediante aplicación de láminas de riego. Fue así como el IDEAM, a solicitud del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial desarrolló una metodología para calcular el Índice de Escasez, que fue adoptada en la Resolución 865 de 2004, la cual establece que para calcular la Demanda de Agua para Uso Agrícola – DUA, además del agua lluvia, se debe deducir las pérdidas por fenómenos de evaporación, transpiración y el Coeficiente de Uso de Agua - Kc por tipo de cultivo según el Estudio o Informe de la FAO Riego y Drenaje N° 33.

2. Además, del total de agua para el desarrollo vegetativo y productivo de las especies vegetales cultivadas, las plantas utilizan el 1% en procesos del metabolismo vegetal: fotosíntesis y en general en reacciones de hidrólisis (reacciones metabólicas), otro 2% lo usan en su crecimiento principalmente en elongación celular, y el 97% restante lo devuelven a las atmósferas en forma de vapor de agua, característica que no presenta ninguno de los otros usos reportados.

Esta información fue tomada de textos los siguientes textos de fisiología vegetal utilizados en programas avanzados de posgrado -maestrías y doctorados- en las universidades del mundo que ofrecen especializaciones en temas como fisiología de cultivos:

a). Salisbury F. B. (Profesor Emérito de la Universidad del Estado de Utah), Ross C. W. (Profesor Emérito de la Universidad del Estado de Colorado, USA), (1992). *Plant Physiology*. Ed. 4, illustrated. Belmont, California, USA), Wadsworth Publishing Company. 682 pages. ISBN: 0534151620. 9780534151621.

b). Taiz L. (Profesor Emérito de la Universidad del Estado de California, Santa Cruz, USA), Zeiger E. (Profesor Emérito de la Universidad de California, Los Ángeles, USA). (2010). *Plant Physiology*. Ed. 5, illustrated. Sunderland, Massachusetts USA, Edit. Sinauer Associates Inc. 782 pages. ISBN: 0878935657. 9780878935659.

3. En las etapas de estudios y diseños, para el desarrollo de proyectos y la construcción de Distritos de Riego, se requiere como información preliminar, estudios meteorológicos con históricos de 20 o más años de la zona de influencia del futuro distrito, que contengan información sobre precipitación anual discriminada por días, balances hídricos, épocas de sequía, presencia de fenómenos de variabilidad climática como "niño o niña", radiación y brillo solar, etcétera, para determinar las épocas en que se presentan períodos de lluvia o de sequía y proyectar obras complementarias para drenar excesos y en lo posible almacenarlos, y de esa manera contar con el recurso hídrico en épocas de estiaje.

<sup>4</sup> Creó el Ministerio del Medio Ambiente, resolvió el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organizó el Sistema Nacional Ambiental, SINUA, y se dictaron dichas disposiciones.

<sup>5</sup> [https://issuu.com/iniejos\\_comunicacion/docs/h2o\\_7](https://issuu.com/iniejos_comunicacion/docs/h2o_7), Páginas 32 y 34.

4. En los sistemas de riego agrícola, generalmente localizados en las partes medias y bajas de las cuencas, en sus estructuras de captación, como bocatomas laterales o presas derivadoras, a diferencia de los otros usos, se recibe agua sin tratar, directamente de la fuente o aportante, con un alto grado de saturación de sedimentos en suspensión, cargada de pasivos ambientales, como: sedimentos, basuras y últimamente contaminantes químicos provenientes especialmente de las partes altas de las cuencas, a causa de la deforestación, praderización y explotaciones mineras legales e ilegales; llevando a los usuarios del recurso a incurrir en costos adicionales de mantenimiento, permanentes y progresivos de los sistemas de captación y conducción, para mejorar la calidad del agua captada y la operación y mantenimiento del sistema de riego para prestar a los usuarios un servicio óptimo de riego.
5. En la demanda de agua para los usos, doméstico, industrial, pecuario, sector servicios incluido el consumo doméstico, esto no sucede, ya que reciben agua proveniente de plantas o acueductos con algún grado de tratamiento y filtrado, para entregarlo a los sujetos pasivos o usuarios del servicio con un buen grado de potabilidad.

Esta situación la podemos ilustrar, a manera de ejemplo, con información resumida tomada del estudio titulado "Diagnóstico técnico, para el manejo de la sedimentación del Distrito de Riego de Usosaldaña", el cual resume los resultados de una investigación llevada a cabo por la Facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, durante el período de enero a mayo de 2012, contratado por USOSALDAÑA con el objeto principal de conocer los procesos erosivos que afectan la cuenca del río Saldaña aguas arriba de la bocatoma del Distrito de Riego del Río Saldaña, utilizando interpretación de imágenes Landsat (satélite), con fotografías aéreas y con trabajo en campo.

El estudio se realizó en una extensión de 11 kilómetros aguas arriba de las Bocatomas o sitios de captación del Distrito de Usosaldaña. En este trayecto el río Saldaña tiene una pendiente del 0,068% con un perfil altimétrico que presenta dos puntos de inflexión, uno en la desembocadura del río Cucuana y el otro en la confluencia del río Ortega justamente frente a las bocatomas de este Distrito.

"Los procesos erosivos obtenidos se pueden clasificar como de erosión superficial, erosión de orillas y algunos movimientos en masa. Los principales factores que intervienen en la generación de sedimentos en la cuenca del río Saldaña, son: tectónicos (deformación de la corteza terrestre), litológicos (estudio geológico de la naturaleza de las rocas) y antrópicos, los dos primeros tienen que ver con la naturaleza, como: fallas geológicas, el tipo de rocas, etc., mientras que los antrópicos se derivan de las actividades del ser humano (generación de sedimentos, contaminantes, señalados como pasivos ambientales); en el caso del Río Saldaña, la alta concentración de sedimentos se debe a la actividad minera (explotación aurífera en Ataco, Tolima) y a la deforestación ocurrida aguas arriba, incrementando la sedimentación hasta tres veces (tener en cuenta que la cuenca del río Saldaña es segunda en extensión, que tributa a la macrocuenca del Río Magdalena).

"Como uno de los resultados del estudio se encontró que, con diferentes simulaciones de tiempo y flujos históricos del río Saldaña, se obtuvieron valores totales de la carga entre 8.818 y 12.145 toneladas de sedimentos /día, y se complementó con el análisis del manejo de los sedimentos externos al distrito, concluyendo que estos requieren de un manejo integral de la cuenca por parte de la Corporación Autónoma Regional encargada de este cauce.

Los sedimentos generados en el lecho del río no serían un problema para la administración del Distrito, si estos no ingresaran a los canales de riego y posteriormente a los cultivos de arroz existentes, para lo cual se estudió el manejo de los sedimentos al interior del Distrito desde el punto de captación, en el cual se encontró que en promedio en 1 metro cúbico de agua de riego captada hay en promedio 1,3 kilogramos de sedimentos en suspensión por metro cuadrado de agua (1,3 Kg. de sedimentos / M<sup>3</sup> de agua), también se evaluó las estructuras hidráulicas y canales de riego construidos para el manejo del agua, se identificó y detalló los materiales extraídos a lo largo de los canales del Distrito de Riego, para formular soluciones a esta problemática. Actualmente y debido al aumento en el transporte de sedimentos activos en la cuenca del río Saldaña, los canales y el desarenador del Distrito de Riego, presentan un alto grado de saturación de sedimentos en suspensión.

Conviene señalar, que desde su construcción se ha observado el arrastre hacia el sistema de canales de gran cantidad de sedimentos en comparación con el volumen de agua captada, siendo necesario disponer de varios equipos de movimientos de tierras para mantener libre de sedimentos el canal principal del sistema, inmediatamente aguas abajo de la bocatoma.

En la demanda de agua para los usos, doméstico, industrial, pecuario, sector os de Riego, algunos construidos por el Estado, operan por gravedad con canales de conducción en tierra, en los cuales se presentan pérdidas significativas directas del recurso hídrico, que no son responsabilidad de los usuarios, principalmente por fenómenos de infiltración, percolación, evaporación y/o escorrentía; atribuidas fundamentalmente a su diseño y construcción; pérdidas, que pueden alcanzar hasta un 70%, y resultan difícilmente controlables por parte de los operadores y/o usuarios. Este sistema de operación de sistemas hidráulicos por gravedad fue implementado en programas de Estado, principalmente por sus bajos costos en su ejecución.

6. Desde el punto de vista de eficiencia ambiental, estas pérdidas y sobrantes de agua en el sistema (volumen de agua vertido a la cuenca), regresan por el sistema de drenajes, o por infiltración o escorrentía a alguna de las corrientes integrantes de la cuenca hidrográfica aportante, generalmente en mejores condiciones a como se recibe el recurso en el sitio de captación (Bocatoma).
7. En las partes altas de las cuencas, se vienen estableciendo de manera recurrente cultivos de uso ilícito, fenómenos de praderización y actividades de minería extractiva legal e ilegal, con poca y efectiva presencia del Estado. Estos fenómenos deterioran progresivamente la calidad física y química del recurso hídrico, el consumo humano, generan violencia, crean problemas de tipo ambiental e incrementan significativamente los costos de operación, administración y mantenimiento en los distritos de riego, los cuales, en su mayoría, están ubicados en la parte media y baja de las cuencas.
8. El agua y el suelo son bienes públicos que cumplen con una función social directamente relacionada al desarrollo de labores agrícolas rentables y sostenibles decisivas para aportar significativamente al progreso de sus regiones.

9. El agua utilizada para riego agrícola, se constituye en un factor determinante en la producción eficiente de alimentos para atender la creciente demanda para consumo humano y animal, mejora las condiciones físicas, químicas y biológicas del suelo, aporta a su fertilidad, ayuda a la expansión de la frontera agrícola y apuntala el progreso y desarrollo de las comunidades rurales beneficiadas y vinculadas.

10. No es lo mismo utilizar agua en labores extractivas como la minería -legal o ilegal- en las que el recurso sufre deterioro evidente, que utilizarla de convivencia pacífica, bienestar y sostenibilidad en las comunidades rurales, en la cual el recurso generalmente retorna a alguna fuente de la cuenca o del punto de captación en mejores condiciones físicas y químicas a las recibidas.

11. En el presente análisis, es importante tener presente la situación real que afronta el sector agropecuario del país, especialmente el de economía campesina, caracterizada por la carencia de más de 40 años de políticas de Estado consistentes y necesarias para reducir el atraso del sector, dentro de ellas la falta de una institucionalidad estable y eficiente, pues ni siquiera existe información coherente y confiable sobre el estado de la infraestructura de Riego, Drenaje y/o protección contra inundaciones (Adecuación de Tierras), como veremos en la siguiente información:

Según el Documento CONPES 3926 de 2018, a partir de la base de datos de AQUASTAT (FAO 2016):

"... De los 40.1 millones de Ha., que integran la frontera agrícola nacional, 18,4 millones de Ha., son potenciales para desarrollar el servicio público de Adecuación de Tierras - ADT. No obstante, solo 1.1 millones de Ha., presentan cobertura de riego (6% del total potencial). Esta baja cobertura puede contrastarse con la situación de otros países de la región, los cuales han sabido aprovechar mejor las áreas de Adecuación de Tierras, con el propósito de aumentar la productividad agropecuaria como es el caso de México, con una cobertura de riego agrícola del 66%, Chile con 44%, Brasil con 18% y Argentina con 15%". El Censo Nacional Agropecuario del Dane 2014 reporta un área total cultivada de aproximadamente 7.100.000 Ha.

Según documento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR (2010), en el país existen 29 distritos de mediana y gran escala contruidos por programas de Estado, con cobertura de 320.000 Ha., beneficiadas con infraestructura de adecuación de tierras.

El INCODER (2014), reportó 521 distritos en operación, con 302.424 Ha., con 72.129 familias de usuarios.

Según la UPRA (2016), en Colombia hay 78 Distritos, 57 de pequeña escala, 7 de mediana escala y 14 de gran escala que suman 226.739 Ha.

La realidad indica que desde 1990 no se termina ni entrega en operación un distrito de adecuación de tierras (riego, drenaje y/o protección contra inundaciones) de mediana y gran escala.

#### IV. PROBLEMÁTICA ACTUAL AFRONTADA POR LOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS USUARIOS DE DISTRITOS DE RIEGO CON LA APLICACIÓN DISCRECIONAL DEL SISTEMA Y MÉTODO DE LA TASA POR USO DEL AGUA POR PARTE DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES APLICADO DESDE 2004.

##### 1.- Aplicación por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales del actual Sistema y Método para el cálculo del valor a pagar por Tasa del Uso del Agua (TUA).

La implantación de la Tasa por Uso del Agua (TUA), se reglamentó en 2004 con la expedición del Decreto 155 de 2004 - compilado en el Libro 2, Parte 2, Título 9, Capítulo 6, -sección 1 del Decreto 1076 de 2015 y modificado por el Decreto 1155 de 2017-, para reglamentar el artículo 43 de la Ley 99 de 1993. El él se estableció un sistema y método (aplicable a todos los usuarios sin distinción de las características, particularidades y finalidad de su uso), para calcular el valor a pagar por tasa por uso del agua, en función de variables y algunas constantes de tipo cualitativo, con rangos de variación cuya determinación no es clara, como tampoco la decisión para ponderar o calcular las necesidades del recurso por parte de los usuarios, como se detalla a continuación.

**DETERMINACIÓN DEL MONTO A PAGAR:** El proceso para el cálculo del Valor a pagar por concepto de Tasa por Uso del Agua, se inicia con la estimación de la Tarifa de la Tasa, según el artículo 2.2.9.6.1.7. **Fijación de la Tarifa. La tarifa de la tasa por utilización de agua (TUA) expresada en pesos/m<sup>3</sup>, será establecida por cada autoridad ambiental competente para cada cuenca hidrográfica, acuífera o unidad hidrológica de análisis y está compuesta por el producto de 2 componentes: la tarifa mínima nacional (TM) y el factor regional (FR), así:**

$$TUA = TM \cdot FR, \text{ donde:}$$

TUA = Es la tarifa de la tasa por utilización de agua.

TM = Tarifa Mínima; El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), mediante resolución, fijará anualmente el monto tarifario mínimo de las tasas por utilización de aguas. Esta tarifa se incrementa año a año con el índice de precios al consumidor (IPC), y a partir de 2017 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la estableció en la Resolución 1571 de 2017 en \$11,5 pesos/m<sup>3</sup>. Actualmente (2021) su valor se estima aproximadamente en \$13,03/m<sup>3</sup>

FR = Factor Regional; En el artículo 2.2.9.6.1.10 Capítulo 6 del Decreto 1076 de 2017 (Modificado por el artículo 2 del Decreto 1155 de 2017), se establece que este factor "...será calculado anualmente por la autoridad ambiental competente para cada cuenca hidrográfica, acuífera o unidad hidrológica de análisis y corresponderá a un factor adimensional de acuerdo a la siguiente expresión:" (Cursiva fuera de texto)

FR=  $[1 + (C_k + C_e) * C_s] * C_u$ ; El valor máximo del Factor Regional para aguas superficiales será de siete (7)

En la que:

C<sub>k</sub> = Coeficiente de Inversión; Fracción de los costos totales del plan de ordenación y manejo de la cuenca no cubiertos por la tarifa mínima, de acuerdo con la siguiente fórmula,



$$C_k = \frac{C_{PMC} - C_{TM}}{C_{PMC}}, \text{ con rango de variación entre cero (0) y uno (1): } 0 \leq C_k \leq 1$$

Donde:

$C_{PMC}$ : Costos totales anuales del plan de ordenación y manejo de la cuenca del año inmediatamente anterior.

$C_{TM}$ : Facturación anual estimada de la tasa por utilización de aguas, aplicando la Tarifa Mínima a los usuarios de la cuenca.

En ausencia del plan de ordenación y manejo de la cuenca, el valor del coeficiente de inversión será igual a 0.

**$C_E$  = Coeficiente de Escasez:** Este coeficiente varía de acuerdo con la escasez del recurso hídrico considerando si la captación se realiza sobre agua superficial o subterránea según las siguientes fórmulas:

**Coeficiente de Escasez para aguas superficiales.**

$$C_E = \begin{cases} 0 & \text{Si } I_{ES} < 0.1 \\ \frac{\left(\frac{5}{I_{ES}}\right)}{1 - \left(\frac{5}{I_{ES}}\right)} & \text{Si } 0.1 \leq I_{ES} \leq 0.5 \\ 1 & \text{Si } I_{ES} > 0.5 \end{cases}$$

Donde:

$C_E$  = Coeficiente de Escasez para aguas superficiales: Su rango de aplicación varía entre cero (0) a Cinco (5), dependiendo del valor del Índice de Escasez ( $I_{ES}$ ).

$I_{ES}$  = Índice de Escasez para aguas superficiales: Estimado para la cuenca, tramo o unidad hidrológica de análisis, corresponde a la relación entre la demanda de agua del conjunto de actividades sociales y económicas con base en la oferta hídrica disponible, así.

$$I_{ES} = \frac{\text{Demanda hídrica superficial}}{\text{oferta hídrica superficial disponible}}$$

**$C_s$  = Coeficiente de Condiciones Socioeconómicas.** Este coeficiente varía según las condiciones socioeconómicas de los usuarios del agua, de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$C_s = \frac{100 - NBI}{100} \text{ Para consumos de agua asociados con el abastecimiento doméstico.}$$

$C_s$  = Uno (1) Para los demás casos (Usos), Ejemplo uso en riego agrícola.

Donde:

$C_s$  = Coeficiente de Condiciones Socioeconómicas.

**NBI:** Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, determinado por el Departamento Nacional de Planeación.

El Coeficiente de Condiciones Socioeconómicas ( $C_s$ ) tiene un rango de variación entre cero y uno ( $0 < C_s \leq 1$ ).

**$C_u$  = Coeficiente de Uso.** Este coeficiente varía según los fines de uso del recurso hídrico, de la siguiente manera:

$C_u = 0.0775$  para uso doméstico, agrícola, pecuario, acuícola y generación de energía.

**CASO FACTOR DE COSTO DE OPORTUNIDAD (Fop).** El artículo 2.2.9.6.1.11 del Decreto 1076 de 2015 lo define así: *El factor de costo de oportunidad toma en cuenta si el usuario del agua se encuentra haciendo un uso consuntivo o no consuntivo, generando costos de oportunidad para los demás usuarios aguas abajo. El valor del factor de costo de oportunidad se calculará de conformidad con la siguiente fórmula:*

$$F_{OP} = \frac{V_c - V_v}{V_c} \text{ Para usuarios que retornen a la misma cuenca o unidad hidrológica de análisis.}$$

$F_{OP} = 1$  Para los demás casos

Donde:

$F_{OP}$ : Factor de Costo de Oportunidad

$V_c$ : Volumen de agua concesionada o captada durante el periodo de cobro.

$V_v$ : Volumen de agua vertido a la misma cuenca o unidad hidrológica de análisis durante el periodo de cobro.

**PARÁGRAFO 1.** El factor de costo de oportunidad no podrá tomar un valor inferior a 0.1 ni mayor a 1:  $0.1 \leq F_{OP} \leq 1$

**MONTO A PAGAR:** "El valor a pagar por cada usuario estará compuesto por el producto de la tarifa de la tasa por utilización de agua expresada en pesos por metro cúbico (\$/m<sup>3</sup>) por el volumen de agua efectivamente utilizado y medido

**V. PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY**

Actualmente algunas autoridades ambientales, concretamente Corporaciones Autónomas Regionales (CARs), en cuya jurisdicción se encuentran los Distritos de Adecuación de Tierras (de riego, drenaje y/o protección contra inundaciones, según Ley 41 de 1993), aplican a su arbitrio el sistema y método para el cobro de la TUA, ignorando reglamentos - como la Resolución 865 de 2004 "Por la cual se adopta la metodología para el cálculo del índice de escases para aguas superficiales...", - y aplicando inexplicablemente, y en algunos casos de manera irregular y a su absoluta discreción, el valor dentro rango de variación establecido para cada uno de los coeficientes y factores que integran las fórmulas utilizadas dentro de los procedimientos para calcular el Valor a Pagar por concepto de TUA.

Esta problemática se ilustra con uno de los casos exagerados en la facturación de la Tasa, entre 2019 y 2020 con uno de los afiliados a FEDERRIEGO, situación que presentaremos de manera resumida a continuación:

La Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de Gran Escala del Río Saldaña USOSALDAÑA en la facturación de la Tasa por CORTOLIMA, debido a la discrecionalidad con que cuentan los funcionarios que deciden el valor a aplicar dentro del rango de variación que presentan estos coeficientes y factores, sin que la situación de escases del recurso hídrico en el río Saldaña -del que capta el distrito el riego- hubiera sufrido cambios sustanciales, incrementó el Valor a Pagar por concepto de la TUA en 2020 en más de QUINIENTOS POR CIENTO (500%) frente a lo facturado y pagado por el mismo concepto en 2019. Lo anterior debido fundamentalmente a que:

De 2019 a 2020 incrementó el valor del Coeficiente de escasez,  $C_E$ , de cero (0) a 5.0, o sea que pasó de facturar con el valor mínimo de cero (0) a cinco (5), desconociendo e inaplicando la metodología adoptada por el gobierno en la Resolución 865 de 2004 de obligatorio cumplimiento y posteriormente la CIRCULAR MIN -8000-2-03868 de diciembre 11 de 2020 emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), dirigido a las Autoridades Ambientales y de Desarrollo Sostenible, y de asunto: "Circular Aplicación de la Tasa por Utilización de Aguas TUA, que se adjunta al presente escrito.

De la misma manera el Coeficiente de Condiciones Socioeconómicas ( $C_s$ ) se incrementó de 2019 al primer trimestre de 2020, de 0.60 a 0.74.

Respecto al Factor de Oportunidad (Fop), le aplica el rango máximo de uno (1), negándose a reconocer y descontar el volumen de agua vertido a cualquier fuente hídrica o drenaje dentro de la zona de influencia del distrito de riego y reportado por el usuario. Esta situación es recurrente en igual o menor proporción en otros distritos de riego.

**CUADRO COMPARATIVO DE LA APLICACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA Y MÉTODO POR PARTE DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES Y LO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY.**

No.	Coefficientes y Factores	Normatividad Actual	Proyecto de Ley
1	Coeficiente de Inversión ( $C_k$ ). (Hace parte del Factor Regional)	El Coeficiente de Inversión en la Cuenca ( $C_k$ ) se establece en la fórmula con un rango de variación así: es mayor o igual a cero y menor o igual a 1.	Aplicar un rango de variación en que ( $C_k$ ) sea mayor o igual a cero y menor o igual a 0,2, expresado como: ( $0 \leq C_k \leq 0.2$ )
2	Coeficiente de Escasez. (Hace parte del Factor Regional)	El Coeficiente de escasez ( $C_E$ ) para aguas superficiales aplica un rango de variación entre cero (0) y cinco (5), dependiendo del valor del Índice de Escasez. Para el caso del Distrito de riego de Usosaldaña, de 2019 a 2020 el valor del Coeficiente de escasez, ( $C_E$ ), se lo incrementaron de un valor mínimo de cero (0) al valor máximo de cinco (5) en la facturación, sin cambios significativos en el índice de Escasez en el sitio de captación.	Para aguas superficiales captadas por los distritos de riego con fines agrícolas para prestar el servicio público de adecuación de tierras, se propone que el Coeficiente de Escasez ( $C_E$ ) no sea superior a 2.0, expresado como: ( $0 \leq C_E \leq 2.0$ )
3	Coeficiente de Condiciones Socioeconómicas. (Hace parte del Factor Regional)	El Coeficiente de Condiciones Socioeconómicas ( $C_s$ ) tiene un rango de variación entre cero (0) y uno (1) expresado así: ( $0 < C_s \leq 1$ ), otorgando un tratamiento preferencial al uso del agua para abastecimiento doméstico, que se calcula mediante una fórmula basada en el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), desconociendo que estas necesidades son mayores en el sector rural.  En la facturación de los Distritos de Riego del Tolima, este coeficiente se incrementó del último trimestre de 2019 al primer trimestre de 2020 de 0.60 a 0.74.	Tendrá un valor máximo de 0.2, expresado como: ( $0 \leq C_s \leq 0.2$ )
4	Factor de Costo de Oportunidad.	Aplican el rango máximo de uno (1), teniendo en cuenta únicamente el volumen de agua vertido a la misma cuenca o unidad hidrológica de análisis durante el periodo de cobro, sin descontar el volumen de agua vertida a cualquier fuente hídrica o drenaje de la zona de influencia del distrito o sistema de riego.	Se propone tener en cuenta el volumen de agua vertido a cualquier fuente hídrica o drenaje dentro de la zona de influencia del distrito de riego, debidamente reportado por el usuario.

Para mitigar esta situación, que afecta la operatividad de los distritos de riego y la sostenibilidad de los usuarios de los Distritos de Riego de pequeña, mediana y gran escala, administrados por las asociaciones de Usuarios y el Estado, se presenta y somete a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley para su trámite y aprobación, con base a lo argumentado en el punto II. CARACTERÍSTICAS PARTICULARIDADES Y FINALIDAD DEL USO DEL AGUA EN RIEGO PARA LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA del presente documento o (Exposición de motivos) del proyecto de ley, en el que proponemos establecer un tratamiento diferencial en la aplicación del rango de variación de los Coeficiente y Factores referidos en el párrafo anterior, así:

a- **Coeficiente de Inversión ( $C_k$ ) no será superior a 0,2.**

**JUSTIFICACIÓN O EXPLICACIÓN:** Este Coeficiente ( $C_k$ ), según la reglamentación del sistema y método, se dirige a cubrir la "...Fracción de los costos totales del plan de ordenación y manejo de la cuenca, no cubiertos por la tarifa mínima...", estableciendo una fórmula con un Rango de Variación en el que el Coeficiente de inversión en la Cuenca ( $C_k$ ) es mayor o igual a cero y menor o igual a 1. Por lo anterior proponemos que, para el caso del cálculo de Factor Regional en riego agrícola, al Factor se aplique un rango de variación en el que ( $C_k$ ) es mayor o igual a cero y menor o igual a 0,2.

La mayoría de los distritos de adecuación de tierras de mediana y gran escala se encuentran ubicados en la parte media y baja de las cuencas, y el suministro de agua en las bocatomas se ve disminuido significativamente año a año por el evidente y palpable deterioro de las cuencas, sin que se vean los efectos de los recursos que los recaudadores de la TUA dicen haber invertido en la recuperación y conservación de las cuencas, especialmente en las partes altas.

b.- El Coeficiente de Escasez (Ces) para aguas superficiales captadas por los distritos de riego con fines agrícolas para prestar el servicio público de adecuación de tierras, no será superior a 2.0.

Para calcular el Índice de Escasez (Ias), la respectiva autoridad ambiental deberá aplicar obligatoriamente lo establecido en la Resolución 865 de 2004, sin que el rango de variación aplicado al Coeficiente de Escasez sea superior a 2.0

c.- El Coeficiente de Condiciones Socioeconómicas (Cs) no será superior a 0,2.

No existe ninguna explicación y menos justificación para que en el sistema y método al calcular este coeficiente, al uso del agua en riego agrícola por parte del sector agropecuario, se le aplique el valor de 1, valor máximo aplicable del rango del variación de este coeficiente, sin tener en cuenta que el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas en el sector rural es mayor que el aplicado al sector doméstico, según el procedimiento aplicado actualmente.

d.- Para la determinación del Factor de Costo de Oportunidad (Fop) se tendrá en cuenta el volumen de agua vertido a cualquier fuente hídrica o drenaje dentro de la zona de influencia del distrito de riego, debidamente reportado por el usuario.

Actualmente se calcula así: al volumen de agua concesionada o captada (Vc) durante el periodo de cobro, se le resta el volumen vertido (Vv) y este resultado se divide por el volumen de agua concesionada o captada (Vc), pero este resultado solo se aplica para los usuarios que retomen el agua sobrante a la misma cuenca o unidad hidrológica de análisis y dice que el Fop es uno (1) para los demás casos.

Es conveniente recordar que, en los distritos de riego, especialmente los que funcionan por gravedad, el agua corre en sentido de la pendiente del terreno, y estos distritos vierten sus aguas a sistemas de drenaje o cauces naturales como quebradas, que al igual que la corriente donde se origina la captación del recurso hídrico, desembocan o vierten sus aguas a otro cauce, generalmente otro río que corre dentro o cerca de la zona de influencia de los distritos de riego.

**EJEMPLO:**

Según la normatividad ambiental colombiana vigente, amparada en el decreto 1155 de 2017, Por el cual se modifican los artículos 2.2.9.6.1.9, 2.2.9.6.1.10, y 2.2.9.6.1.12 del Libro 2, Parte 2, Título 9, Capítulo 6, Sección 1, del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la Tasa por Utilización de Aguas; donde se estableció el proceso para la liquidación de la tasa por uso de agua a nivel Nacional, se tienen las siguientes variables que componen la fórmula para el cálculo de dicha liquidación:

**CONVENCIONES:**

- TUA= TASA POR USO DEL AGUA.
- TM= TARIFA MINIMA.
- FR= TARIFA REGIONAL.
- CK= COEFICIENTE DE INTERVENCIÓN.
- CE= COEFICIENTE DE ESCASEZ.
- Cs= COEFICIENTE DE CONDICIONES SOCIO ECONOMICAS.
- Cu= COEFICIENTE DE USO.
- Fcop= FACTOR DE COSTOS DE OPORTUNIDAD

**EN EL PROYECTO DE LEY:**

Estas variables antes mencionadas, históricamente han tenido valores determinados en el decreto 155 de 2004 y el decreto modificadorio 1155 de 2017. Valores que han determinado incrementos desproporcionados en el valor a pagar y que han impactado directamente en el sector agropecuario afectando los costos de producción en cultivos sensibles como arroz, maíz, algodón, soja y sorgo. El propósito, si se viabiliza este proyecto de modificación dentro de la fórmula de la TUA y el cálculo de la liquidación del valor a pagar por el uso de agua para el sector agropecuario, es que estas variables posean los siguientes valores:

USOCOELLO		
COEFICIENTES CUENCA RÍO CUCUANA	NUEVO COEFICIENTE PROPUESTO	COEFICIENTE DECRETO 155/04
CK	0.2	de 0 a 1
CE	2.0	5.0
CSe	0.2	1
CU	0.0775	0.0775

- CE= 2.0
- CS= 0.2
- CU= 0.0775
- CUENCA = RÍO CUCUANA.
- CAUDAL CONCESIONADO = 10.91 m³/s
- USUARIO = USOCOELLO

**FORMULAS DE CALCULO – CONCESIÓN RÍO CUCUANA (2020):**

En este sentido, si aplicáramos los valores antes mencionados para el caso del cálculo de la liquidación de la tasa de uso de agua, para la concesión sobre el Río Cucuana en el año 2020, obtendríamos lo siguiente:

TUA = TM X FR

FR = [1 + (CK + CE) x CS] CU  
 FR = [1 + (0.2 + 2) 0.2] 0.0775  
 FR = [1 + (0.44)] 0.0775  
 FR = 0.1116

TM 2020 = 12.82

TUA = TM x FR  
 TUA = 12.82 x 0.1116  
 TUA = 1.4307

**CAUDALES DERIVADOS POR TRIMESTRE - AÑO 2020**

Teniendo en cuenta que la concesión otorgada por CORTOLIMA a USOCOELLO sobre el Río Cucuana es de 10,91 m³/s; y que los periodos de liquidación de la TUA son trimestrales, asumiendo un consumo total del caudal concesionado en cada trimestre se obtienen los siguientes volúmenes:

TRIMESTRE	CAUDAL DERIVADO (m³)	VALOR A PAGAR
1	85.778.784	Vp1= (TUA x Q. derivado) x Fcop
2	85.778.784	Vp2= (TUA x Q. derivado) x Fcop
3	86.721.408	Vp3= (TUA x Q. derivado) x Fcop
4	86.721.408	Vp4= (TUA x Q. derivado) x Fcop

Dentro del proyecto propuesto se toma en cuenta la opción de que sea válido para CORTOLIMA la devolución de caudal a cualquier cauce. Para efectos del presente ejercicio se asumirá una devolución del caudal derivado del 50% (Fop = 0.5) en comparación con un escenario donde no se devuelva ningún porcentaje del caudal derivado (Fop = 1.00):

Fcop (sin Ley) = 1.00  
 Fcop (con Ley) = 0.5 (devolución del 50% del caudal captado)

Vp1 = (1.4307 x 85.778.784) x 0.5 = \$61.361.853  
 Vp1 = (1.4307 x 85.778.784) x 1.00 = \$122.723.706

Vp2 = (1.4307 x 85.778.784) x 0.5 = \$61.361.853  
 Vp2 = (1.4307 x 85.778.784) x 1.00 = \$122.723.706

Vp3 = (1.4307 x 86.721.408) x 0.5 = \$62.036.159  
 Vp3 = (1.4307 x 86.721.408) x 1.00 = \$124.072.318

Vp4 = (1.4307 x 86.721.408) x 0.5 = \$62.036.159  
 Vp4 = (1.4307 x 86.721.408) x 1

En síntesis, con los valores que ha venido siendo utilizados por la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA, el Distrito de Riego USOCOELLO del recaudo que hizo a los cerca de 1200 agricultores en el año 2020 pagó a CORTOLIMA un valor de \$1.611.043.118.

Con el proyecto de Ley que se propone implementar en auxilio del sector agropecuario, para el año 2020, en el escenario en que no se hubiese realizado ninguna devolución de caudal, el Distrito de Riego USOCOELLO tendría que haber pagado \$493.592.048, un valor que, comparado al valor pagado sin proyecto de Ley, corresponde a un ahorro del 226%.

En un tercer escenario, con el proyecto de Ley que se propone implementar en auxilio del sector agropecuario, para el año 2020, asumiendo una devolución del 50% del caudal derivado, USOCOELLO tendría que haber pagado un valor de \$246.796.024, que comparado al valor pagado sin proyecto de Ley, corresponde a un ahorro del 553%.

**III. CONCLUSIONES:**

1. Desde la promulgación y ejecución de lo ordenado en la Ley 99 de 1993 y concretamente a partir de 2004 con la aplicación de la tasa por Uso del agua reglamentada en el Decreto 155 de 2004, no se palpan o evidencian mejoras en las cuencas hidrográficas en las que se ubican distritos de adecuación de tierras (riego, drenaje y/o protección contra inundaciones), y por el contrario su deterioro es palpable, progresivo y significativo.
2. Se requiere con urgencia, establecer mediante una ley de la republica un tratamiento diferencial dirigido a la producción agropecuaria en el cobro de la Tasa por Uso del Agua en labores de riego agrícola, fijando unos rangos de variación específicos en el cálculo de los Coeficientes que integran el Factor Regional (de Inversión en la Cuenca, de Escasez y de Condiciones Socioeconómicas), y en el cálculo del Factor de Costo de Oportunidad en el sistema y método para el cobro de la Tasa por Uso del agua, acordes con sus particularidades y características; para evitar las fluctuaciones caprichosas que se han venido presentado en el cálculo y aplicación de estos coeficientes y factores por las autoridades ambientales y, poner fin a los cobros exagerados e incrementos injustificados de los valores a pagar por concepto de Tasa por Uso del Agua, tal como lo sucedido en el año 2020, época agravada por todas las situaciones adversas surgidas con la inesperada aparición de la pandemia originada por el Covid -19.
3. En resumen, la Demanda de Agua para Uso agrícola – DUA utilizada para mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario sin diferencia radicalmente del uso del recurso para atender las demandas en Uso Doméstico – DUD, Uso Industrial - DUI, Uso el Sector Servicios – DUS y en Uso Pecuario – DUP, lo cual justifica jurídica y técnicamente un tratamiento específico mediante la estructuración de una Tasa de Uso del Agua DIFERENCIAL para el sector agropecuario colombiano mediante la expedición de una ley concertada con el gobierno nacional, en la que a los usuarios que conforman los Distritos de Riego en el cálculo del valor a pagar por concepto de la TU A les apliquen unos rangos de variación a los factores y a los coeficientes que los integran, acordes con la actividad que desempeñan, para aportar ejemplar y significativamente a la seguridad y soberanía alimentaria de la nación.

De los Honorables Congressistas

AQUILINO MEDINA ARTEAGA  
 Representante a la Cámara por el Tolima  
 (Partido Cambio Radical)

Jaime Rodríguez Contreras

María Franco

Carolina Sánchez

Carolina Sánchez

Karla Diellette Cruz

Karla Cruz

Carolina Sánchez

Carolina Sánchez

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 289 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se crea la Red Nacional de Investigación para la Planeación (RNIP), el convenio marco de cooperación y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto crear la Red Nacional de Investigación para la Planeación -RNIP como una instancia de articulación recíproca, que permita fortalecer los procesos de formulación y planeación de políticas públicas en todos los sectores, desarrolladas por lo Entes territoriales en su papel. Y así fomentar el uso y crecimiento de la investigación científica, la articulación con redes académicas, junto a la identificación, producción, divulgación y uso del conocimiento en la transformación social, económica y medio ambiental del país.

**Artículo 2°. Red Nacional de Investigación para la Planeación -RNIP.** Créese la Red Nacional de Investigación para la Planeación -RNIP como una instancia de diálogo y articulación científica que favorezcan a la planeación territorial en lo económico, social y ambiental.

Esta será conformada por integrantes del sector público y privado, donde los entes territoriales podrán asociarse con grupos de estudio, centros de investigación y demás actores públicos y privados interesados en Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (ACTI) para formular iniciativas que atiendan las problemáticas locales en materia de pobreza, desigualdad, construcción de paz, entre otros, y que favorezcan a mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

La Red Nacional de Investigación para la Planeación -RNIP será incluida en la Política Nacional De Ciencia, Tecnología e Innovación y demás políticas, estrategias, programas, metodologías y mecanismos para la gestión, promoción, financiación, protección y divulgación de la investigación científica y la innovación tecnológica en el país.

**Artículo 3°. Funcionamiento de la Red Nacional de Investigación para la Planeación -RNIP.** La Red Nacional de Investigación para la Planeación -RNIP, estará adscrita al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, o quien haga sus veces, y será integrada por delegados de las siguientes entidades:

1. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación;
2. Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones;
3. Ministerio de Educación Nacional;
4. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible;
5. Ministerio de Salud y Protección Social;
6. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
7. Departamento Nacional de Planeación -DNP;
8. La Dirección General del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA;
9. Un delegado de la Asociación Colombiana de Universidades;
10. Federación Nacional de Departamentos;
11. Asociación Colombiana de Ciudades Capitales;
12. Federación Colombiana de Municipios.

**Parágrafo 1°.** El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, o quien haga sus veces, contará con el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para reglamentar el funcionamiento de la Red Nacional de Investigación y Planeación -RNIP.

Las funciones de la Red Nacional de Investigación y Planeación -RNIP se integrarán y armonizarán con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación – SNCTI, el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y con los consejos de cada sistema.

**Parágrafo 1°.** El Gobierno nacional, o la misma Red, podrá incluir otras Entidades o Instituciones que se consideren pertinentes para la función de esta.

**Artículo 4°. Convenio marco de cooperación.** El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en colaboración con los demás integrantes de la Red Nacional de Investigación para la Planeación -RNIP, diseñará un Convenio Marco de Cooperación, como documento base a suscribir entre los agentes interesados en desarrollar actividades de investigación científica y los entes territoriales que lo soliciten. El convenio será revisado y actualizado cada cuatro años por los integrantes de la Red Nacional de Investigación para la Planeación -RNIP.

El propósito del convenio es aunar esfuerzos para adelantar acciones conjuntas en temas de interés para cada una de las partes, en las áreas de investigación, extensión, asistencia técnica, académica y en todas las demás formas de consultoría y producción académica y/o científica, que además promueva la innovación.

**Parágrafo 1°.** El convenio marco de cooperación tendrá la metodología de evaluación que fijen las partes, y/o podrá incluir también un comité de evaluación

externo que califique la idoneidad y aplicabilidad de los resultados obtenidos por la investigación científica y consultoría según la expectativa establecidas por las partes.

**Parágrafo 2°.** La asociación de los entes territoriales con los grupos de estudio o centros de investigación y demás actores que hagan parte de la Red Nacional de Investigación para la Planeación -RNIP, no podrá vulnerar los principios de autonomía territorial ni autonomía universitaria, amparados por la Constitución y la Ley.

**Parágrafo 3°.** El convenio marco de cooperación elaborado por la Red Nacional de Investigación y Planeación -RNIP, no sustituye la versión oficial institucional empleada por la respectiva administración de los entes territoriales. Se tendrán en cuenta aspectos normativos y administrativos de la versión oficial del ente territorial en la parte motiva del documento base.

**Artículo 5°. Propiedad intelectual.** Las condiciones y términos sobre propiedad intelectual serán estipulados en los lineamientos que las partes desarrollen en conjunto dentro del convenio marco de cooperación y en cumplimiento siempre de la normatividad vigente.

En el convenio marco de cooperación se establecerá un documento anexo de las condiciones de propiedad intelectual, reserva y confidencialidad de la información con preeminencia a los aportes intelectuales que las partes realicen.

Las partes deberán estipular que los derechos de explotación sobre los productos que suministren para la ejecución del convenio marco de cooperación son de su propiedad y si requieren o no de permiso alguno para su distribución.

**Artículo 7°. Investigación universitaria.** Podrán suscribir un convenio marco de cooperación los programas de pregrado y posgrado de universidades o instituciones de educación superior reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional y los programas de formación del SENA, permitiendo que los proyectos, trabajos de grado y demás artículos científicos que se soliciten como opción de grado, puedan ofrecer soluciones aplicables a los entes territoriales que suscriban el convenio marco de cooperación.

El convenio marco de cooperación no podrá vulnerar el principio de la autonomía universitaria, y será facultad de la dirección del programa de pregrado y posgrado, así como el centro de formación del SENA la calificación del requisito de grado y el cumplimiento de su línea de investigación.

**Parágrafo 1°.** El convenio marco de cooperación elaborado por la Red Nacional de Investigación para la Planeación -RNIP, no sustituye la versión oficial institucional empleada por la respectiva universidad o institución de educación superior. Se tendrán en cuenta aspectos normativos y administrativos de la versión oficial de la institución en la parte motiva del documento base.

**Parágrafo 1°.** La Red Nacional de Investigación para la Planeación -RNIP deberá llevar un registro de los convenios de cooperación que en sus gestiones se desarrollen, e incluir los que reporten los Entes Territoriales en convenio con Universidades o Instituciones académicas y/o científicas.

**Artículo 8°. Financiación.** Para la financiación de los convenios marco de cooperación que lo requieran, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación tendrá en cuenta esta disposición en la elaboración del marco de inversión en ciencia, tecnología e innovación del que trata el artículo 21 de la Ley 1286 de 2009, o las normas que lo modifique o sustituyan.

Así mismo, se incorporará esta línea al Plan Bienal de Convocatorias Públicas, Abiertas y Competitivas del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación – FCTel – del Sistema General de Regalías- SGR.

La oferta institucional que fije el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación para financiar los convenios marco de cooperación dará prelación a los entes territoriales de 4ta, 5ta y 6ta categoría, así como a municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

En todo caso, la oferta institucional no podrá exceder los montos establecidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, y deberá alinearse a los objetivos que fije el Plan Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación.

**Parágrafo 1°.** En caso de requerir recursos para desarrollar el proceso de investigación, el convenio marco de cooperación podrá incluir un componente de financiación y/o cofinanciación directa entre el agente investigador y el ente territorial, mediante el proceso natural de licitación pública, o una estrategia de financiación con recursos privados, o una alianza de cooperación internacional, y/o las demás fuentes de financiación que consideren las partes.

**Parágrafo 2°.** Los procesos de contratación pública que surjan en el desarrollo de un convenio marco de cooperación, se regirán por la normatividad vigente que regulen sobre la materia.

**Artículo 9°. Planeación.** Los Convenios Marco de Cooperación, cuyo propósito sea elaborar o fortalecer un proyecto de inversión a consignarse en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional – BPIN, deberán ajustarse a los parámetros de tipo legal, procedimental y metodológico establecidos por el Departamento Nacional de Planeación -DNP.

En todo caso, la producción científica que resulte del convenio marco de cooperación no será vinculante en el proceso de planeación que desarrollen los entes territoriales, y se podrá citar total o parcialmente en uno o varios de los planes, programas, políticas y proyectos de inversión, según lo acordado por las partes.

**Artículo 10°. Estrategia interinstitucional.** La Red Nacional de Investigación para la Planeación -RNIP diseñará y formulará, en el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, una estrategia de articulación interinstitucional encaminada a incorporar la investigación científica en los procesos de formulación y planeación con enfoque territorial para la construcción de soluciones en favor de la sociedad.

El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación establecerá un espacio de diálogo en las regiones con los miembros de la Red Colombiana de Información Científica –RedCol, para recibir el aporte de la sociedad científica en la elaboración de esta estrategia de articulación interinstitucional.

**Artículo 11° Oferta Pública.** El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación diseñará una estrategia para la promoción de los convenios marco de cooperación como un incentivo para fortalecer la generación de conocimiento, desarrollo tecnológico, innovación y la capacidad de transferencia de la tecnología y el conocimiento en los entes territoriales que lo requieran.

El Ministerio llevará seguimiento permanente al número de convenios marco de cooperación que se suscriban en cada vigencia fiscal.

**Artículo 12° Vigencia.** La presente ley rige a partir de su expedición y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los congresistas,

EMMA CLAUDIA CASTELLANOS  
Senadora de la República

ÁNGELA SÁNCHEZ LEAL  
Representante a la Cámara

Proyecto de Ley No. 289 de 2021 Cámara

“Por medio de la cual se crea la Red Nacional de Investigación para la Planeación -RNIP, el convenio marco de cooperación y se dictan otras disposiciones”.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con el ánimo de exponer de manera comprensible a los honorables miembros de la Cámara de Representantes el presente proyecto de Ley, y buscando precisar los objetivos, el alcance y la necesidad del mismo, se procede a desarrollar la exposición de motivos en el siguiente orden:

- I. Introducción
- II. Objetivos del proyecto de Ley
- III. Justificación de la iniciativa
- IV. Marco jurídico
- V. Bibliografía
- VI. Proposición

I. Introducción

Una de las dificultades que atraviesan los entes territoriales es el acceso a recursos, muchos de ellos condicionados a la formulación de políticas, planes, programas o proyectos que no saben o no pueden elaborar.

El país afronta grandes desafíos y demanda capacidad institucional para afrontar sus problemas, esa misma institucionalidad que se ve limitada por la falta de recursos y la debilidad de proponer soluciones aplicables. La correcta formulación y planeación permite que los entes territoriales puedan focalizar mejor sus recursos públicos y puedan acceder a nuevas fuentes de ingresos para financiar sus iniciativas.

Este proyecto de Ley tiene una visión descentralizada, y contribuye al encadenamiento Universidad-Empresa-Estado para llevar desarrollo a los territorios. El objetivo de la iniciativa es permitir que un ente territorial, especialmente los más vulnerables, puedan encontrar apoyo en todo agente investigador que desee enfocar su trabajo en el cumplimiento del convenio de cooperación, y pueda construir soluciones para sus territorios.

Así mismo, los agentes interesados en la producción científica (universidades, instituciones de educación superior, tanques de pensamiento, centros de investigación y desarrollo tecnológico, unidades de I+D+i de empresas, incubadoras, etc.) encontrará n en esta iniciativa apoyos, e incentivos para desarrollar su trabajo y ofrecer soluciones a la sociedad.

En este contexto, surge la necesidad de formular un documento base, ampliamente revisado y concertado por las entidades interesadas. De esta articulación nace la Red Nacional de Investigación para la Planeación -RNIP, un espacio de interacción encargado de impulsar este instrumento y garantizar que se encuentren los Entes territoriales que necesiten de asistencia técnica , con los agentes académicos y de investigación que deseen acompañarlos.

Para construir dicha asociación recíproca, la Red Nacional de Investigación para la Planeación -RNIP elaborará un documento base, que en todo caso no sustituye la versión del contrato institucional que las partes empleen para la firma de otros convenios de cooperación.

Lo que se busca es entregar una versión revisada y aplicable para aquellos entes territoriales y agentes investigadores que no cuenten con uno, o deseen apoyarse en esta versión oficial elaborada por la Red Nacional de Investigación para la Planeación -RNIP.

Al suscribirse un convenio marco de cooperación con la versión oficial emitida por la Red Nacional de Investigación y Planeación -RNIP, las partes pueden acceder fácilmente a recursos para financiar actividades de investigación y generación de conocimiento al servicio de la comunidad.

El proyecto no ordena la elaboración de un simple contrato, de hecho, cualquiera lo puede hacer y no se requiere de Ley alguna para concretarlo. Lo que se pretende es convertir este instrumento, ya empleado por muchos, en un objetivo del Plan Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación y las demás políticas de difusión del conocimiento en todos los niveles.

El legislativo le entrega al país esta iniciativa para generar una alianza de doble vía en favor de la ciencia y la administración pública, que a la final terminará beneficiando a las zonas más apartadas del país, por lo que se incluye en el articulado una prelación para los municipios de 4ta, 5ta y 6ta categoría.

II. Objetivos

El propósito de la investigación científica que surja de la Red Nacional de Investigación para la Planeación -RNIP es fortalecer de recursos técnicos a los procesos de formulación y planeación que desarrollen los entes territoriales a partir de la labor científica e investigativa.

El proyecto de Ley tiene los siguientes objetivos:

1. Crear la Red Nacional de Investigación para la Planeación -RNIP y su naturaleza, composición y funcionamiento.
2. Crear el convenio marco de cooperación entre los Entes Territoriales, la Academia y los centros de investigación, delimitar su alcance, la protección de la propiedad intelectual y fijar los objetivos centrales
3. Establece las estrategias de financiación y promoción por parte del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

III. Justificación de la iniciativa

A lo largo de los años, la literatura relacionada con la investigación científica hace hincapié en la necesidad de articular a universidades, empresas y Estado. En esta articulación recae la capacidad de alcanzar un mayor nivel de innovación y la construcción del tejido social de cara al futuro. Sin embargo, esta articulación muchas veces se queda corta si se contemplan tres problemas estructurales que limitan su capacidad de acción.

El primer problema es la desigualdad. Este fenómeno tiene una gran incidencia en el atraso económico y la lenta tecnificación de la industria y la agricultura, especialmente en zonas con presencia de grupos armados y economías ilícitas. Cualquier esfuerzo por cerrar las brechas de desigualdad entre regiones debe centrarse en dichas zonas.

El segundo problema está en la centralización, no se puede resolver la desigualdad desde Bogotá. Las soluciones que permitan superar la desigualdad deben gestarse desde las regiones y los territorios. Las zonas más desprotegidas y atrasadas del país deben contar con instrumentos que faciliten su crecimiento económico y social sin depender del gobierno nacional.

El tercer problema radica en la debilidad institucional persistente en dichas regiones, lo cual explicaría el primer y segundo problema. Esta ausencia institucional impide la gestión de recursos para financiar proyectos de inversión, la formulación de políticas públicas territoriales y la creación de planes a largo plazo.

Conscientes de este fenómeno, el Congreso de la República presenta este proyecto de Ley, el cual institucionaliza y focaliza el proceso de asociatividad entre investigadores científicos y Entes Territoriales. Esta estrategia se construirá bajo el liderazgo de la nueva Red Nacional de Investigación para la Planeación -RNIP y se ampliará a todos los demás agentes, públicos y privados, dedicados a las Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (ACTI).

Con esta iniciativa se fomenta la labor científica del país, creando nuevas oportunidades para desarrollar trabajos de investigación en favor de la sociedad. Así mismo, se compensa la debilidad técnica e institucional que persiste en los entes territoriales más pequeños y apartados, y les permite cumplir en debida forma sus compromisos constitucionales y legales. Una estrategia de mutuo beneficio.

Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el desarrollo del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) 2017-2022

El país vive una transición muy positiva en materia de investigación científica, con la creación del nuevo Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Gobierno nacional cuenta con un actor protagonista en la formulación y evaluación de la Política de Ciencia y Fomento de la Investigación y Desarrollo (I+D). En ese contexto se formula el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, con el cual se busca articular a todos los agentes involucrados en la investigación y producción científica.

Así mismo, se formuló la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2030 (a partir de un documento CONPES). Esta política busca convertir a Colombia en uno de los tres países líderes de América Latina en cuanto a la generación, uso y apropiación de conocimiento científico y tecnológico.

El país presenta un rezago respecto a los países de la OCDE y de la región. La inversión en I+D en Colombia es inferior a la de todos los países de la OCDE (OCDE, 2020) y el país está en la posición quinta entre países de América Latina en el Índice Global de Innovación (INSEAD, 2019).

Para alcanzar este objetivo, la política establece seis ejes estratégicos:

- 1) Fomentar las vocaciones, la formación y el empleo cualificado en la sociedad colombiana;
- 2) Desarrollar un entorno habilitante para la generación de conocimiento;
- 3) Aumentar el uso del conocimiento en el país;
- 4) Incrementar la valoración y apropiación social del conocimiento;
- 5) Mejorar la gobernanza multinivel del SNCTI e
- 6) Incrementar el volumen, la eficiencia y la evaluación de la financiación.

Esta política esta a cargo de las siguientes entidades, sin que ello excluya la posible participación de otras:

- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación,
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo,
- Departamento Nacional de Planeación,
- Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de las
- Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Por su parte, la Misión Internacional de Sabios de 2019 definió tres retos y cinco misiones para orientar la política de CTI hacia los desafíos económicos, sociales y ambientales de nuestro país:

Tabla 1. Retos y misiones para 2030

Misiones	Retos	Metas
Colombia bio diversa innovación basada en la diversidad natural y cultural	Colombia diversa, bioeconomía y economía creativa	Para 2030 la bioeconomía representará el 10% del PIB, y la economía creativa el 8%, duplicando el valor de sus exportaciones y creando 100.000 nuevos empleos.
	Misión de agua y cambio climático	Reducir los riesgos socioambientales del cambio climático en el periodo 2030-2050 al 50% del valor actual
Colombia productiva y sostenible Crecimiento basado en la ciencia	Colombia hacia un nuevo modelo productivo, sostenible y competitivo	Duplicar la participación de la industria manufacturera en el PIB del país para el 2030, hasta un 24% del PIB, crecer la participación en industrias digitales hasta un 3% del PIB y duplicar la participación de la agricultura en el PIB hasta un 13,4%
Colombia equitativa Conocimiento y educación para la inclusión social	Conocimiento e innovación para la equidad	Reducir la desigualdad social y la pobreza multidimensional en Colombia a partir del conocimiento científico y la innovación social.
	Educar con calidad para el crecimiento, la equidad y el desarrollo humano	Universalizar la educación con atención integral de niñas y niños de 0 a 5 años en el año 2026 al terminar el próximo gobierno (2022-2026) y haber culminado la universalización de la educación media diversificada o con doble titulación de bachiller (académico y técnico) en 2030

Fuente: Elaboración propia basado en la Misión de Sabios (2019).

La Misión estableció estrategias alrededor de la financiación de la CTI, la mejora al modelo educativo y el desarrollo regional basado en la generación y uso de conocimiento.

Así mismo, la Misión identificó problemáticas y posibles acciones orientadas al desarrollo de ocho focos temáticos de interés para el país:

- Tecnologías convergentes Industrias 4.0,
- Biotecnología, bioeconomía y medio ambiente,
- Ciencias básicas y del espacio,
- Ciencias de la vida y la salud,
- Ciencias sociales y desarrollo humano con equidad,
- Energía sostenible,

- Industrias creativas y culturales, y
- Océanos y recursos hidrobiológicos.

Por su parte, el Libro Verde 2030 de Colciencias presentó un primer paso para la actualización de la Política Nacional de Ciencia e Innovación. Esta fue desarrollada alrededor de un enfoque transformativo cuyo propósito principal es contribuir en la solución de los grandes desafíos sociales, económicos y ambientales que enfrenta el país, alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Para esto, se definieron bases conceptuales, lineamientos y posibles rutas de trabajo entre los diversos actores del SNCTI, de forma tal que se facilite la transformación de los actuales sistemas sociotécnicos para que sean más sostenibles (Colciencias, 2018).

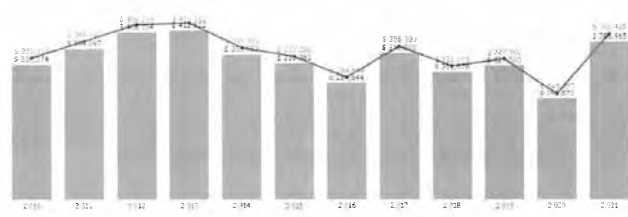
Así mismo, el PND 2018-2022, reiteró el compromiso del gobierno por impulsar la inversión pública y privada en CTI. La línea de acción 2 del Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación estableció: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro establece la creación de nuevos instrumentos tributarios y financieros para que los actores, públicos y privados del SNCTI dupliquen la inversión actual en actividades de CTI, hasta alcanzar la meta del 1,5% del PIB.

Otros de los objetivos de este pacto son:

- 1) El desarrollo de sistemas nacionales y regionales de innovación integrados y eficaces.
- 2) Tecnología e investigación para el desarrollo productivo y social, y
- 3) Fortalecimiento de las condiciones institucionales para impulsar la innovación pública y remover barreras (DNP, 2019).

En ese sentido, el presente proyecto de Ley encaja de manera asertiva en el cumplimiento de objetivos y el engranaje institucional previsto en la política sectorial.

Gráfica 1. Presupuesto Colciencias/Minciencias



Presupuesto de inversión para cada vigencia (2010-2021). Fuente [www.minciencias.gov.co](http://www.minciencias.gov.co)

En esta gráfica se explica la evolución del presupuesto para inversión que ha recibido el sector de ciencia, tecnología e innovación en los últimos 10 años. Esta referencia permite identificar el avance en el presupuesto para el año 2021, la mayor asignación desde 2013. Este presupuesto es la principal fuente de financiación para la investigación científica en el país.

En 2015 se realizó por primera vez un análisis del gasto público en CTI por parte del Gobierno nacional, y se emitieron los primeros lineamientos para la optimización de la oferta institucional. Para esto, el Banco Mundial junto con el DNP realizaron un análisis de la funcionalidad y gobernanza de los instrumentos utilizados para promover la política de CTI (Banco Mundial, 2015).

Allí se evidenció una marcada concentración de recursos en pocos instrumentos, así como la duplicación de funciones y competencias entre las entidades rectoras de política. Así mismo, el estudio propuso promover la especialización al interior y entre las entidades, racionalizar o consolidar instrumentos, y eliminar la duplicidad en términos de usuarios, beneficiarios y objetivos de política (Banco Mundial, 2015).

A través de la ley 1286 de 2009 se creó el Fondo Francisco José de Caldas (FFJC), como instrumento financiero del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Este fondo tiene el objetivo de integrar recursos públicos, privados, internacionales y de donación para financiar el desarrollo de programas, proyectos y actividades de CTI (Ley 1286, 2009, art 24 y 29). El FFJC ha permitido financiar programas y proyectos a mediano plazo (más de una vigencia fiscal) y el FCTel del SGR financiar las iniciativas de I+D+i de carácter regional.

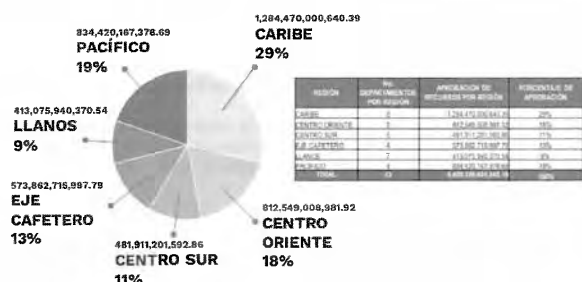
**Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación - FCTel del Sistema General de Regalías-SGR En este gran contexto, el presente proyecto de Ley busca**

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

El Acto Legislativo No. 005 de 2011 que modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia, asignó el 10% de los recursos del Sistema General de Regalías al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

El Fondo registra un acumulado nacional de 4.4 billones en asignación de recursos. A continuación, el acumulado en 8 años de ejecución, según la distribución presupuestal del FCTel por regiones.

Gráfica 2. Recursos y porcentaje aprobación proyectos por región 2012 - 2020



Fuente. Min.Ciencias, Secretaría Técnica del OCAD del FCTel a corte de 30 de noviembre de 2020.

El nuevo esquema de asignación de recursos para la Ciencia, Tecnología e Innovación ha reactivado el proceso de creación de nuevo conocimiento en el país.

Sin embargo, estudios afirman que la asignación se ha centralizado en pocos agentes investigadores (ej: universidades privadas ubicadas en Bogotá).

Esta falla en la política pública obliga al Gobierno nacional a mejorar las condiciones de investigación para mejorar la asignación de recursos. Regiones como pacífico, llanos orientales y centro sur.

Este proyecto de Ley busca generar un mayor incentivo en la inversión FCTel en zonas con baja incidencia en la investigación científica y que la necesitan. En estas zonas se ubican los municipios de 4ta, 5ta y 6ta categoría, y municipios PDET. Con este nuevo enfoque territorial que propone esta iniciativa legislativa, la asignación de recursos para la investigación tendrá una mayor incidencia en el desarrollo del país.

**Convenios de cooperación entre universidades y entes territoriales.**

La figura del convenio marco de cooperación no es nueva, ya existe en muchas universidades y entes territoriales que continuamente suscriben acuerdos de cooperación. A continuación, algunos ejemplos de este instrumento en el país.

- ✓ **Universidad de Santander - Alcaldía de Floridablanca:** el programa de Ingeniería Ambiental de la UDES crea un proyecto para realizar el inventario forestal ambiental y urbanístico del casco urbano de Floridablanca, que se realizará en alianza con la Empresa de Aseo de Bucaramanga EMAB.

El trabajo en conjunto también contempla la labor pedagógica con los colegios públicos del municipio, mediante la capacitación sobre el plan de residuos sólidos, realizada por profesores especialistas del Programa de Ingeniería Ambiental.

- ✓ **Fundación Universidad del Valle - Alcaldía de Cali:** se firmó un convenio con la Fundación Universidad del Valle, con el fin de presentar proyectos que jalonen el desarrollo de la ciudad y que posicionen la capital del Valle en el mundo.

Con el convenio, también se realizarán capacitaciones a funcionarios de la Administración Municipal, en manejo de regalías, 'clúster', asociaciones públicas y privadas, y en el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas.

- ✓ **Universidad Santo Tomás - Alcaldía de Bogotá:** desarrollar proyectos de investigación aplicada en los temas relacionados con el Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo, Sistema de Calidad y Programas de Bienestar, Desarrollo y Desempeño en el Distrito Capital.

- ✓ **Universidad de Nariño - Alcaldía de Pasto:** desarrollar el Proyecto Innovador Educativo Municipal para los Saberes y para la Alternatividad (PIEMSA).

- ✓ **Universidad de Antioquia - Gobernación de Antioquia:** a través del grupo de Macroeconomía Aplicada de la Facultad de Ciencias Económicas, se encarga de compilar y examinar información estadística estratégica para la gestión pública. Adicionalmente, pone a disposición de los municipios del Departamento varias herramientas de proyección, pronóstico y análisis para que conozcan a detalle la composición económica, financiera y fiscal de su territorio.

- ✓ **Universidad ECCI - Alcaldía de Cajicá:** la Universidad participará en asesorías y consultorías que requiera la Alcaldía para la formulación de sus planes y programas.

- ✓ **Universidad Santo Tomas - Alcaldía de Bucaramanga:** se firmó la alianza "Construyendo la Estrategia de Reactivación y Sostenimiento de la Economía en el municipio de Bucaramanga", liderada por la Alcaldía Municipal, por medio del Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial (IMEBU), cuyo propósito es consolidar un banco de proyectos diseñados por los diversos actores locales para responder a los desafíos y necesidades actuales de la población para la reactivación de la economía.

**¿Qué dificultades presenta la firma de los convenios?**

- La firma de los convenios marco de cooperación surgen de la voluntad individual de las partes:** Con este proyecto se busca que el instrumento sea parte de los objetivos de la Política Nacional De Ciencia, Tecnología e Innovación, para que desde ahora el Ministerio incentive la firma de los convenios para aprovechar al máximo sus beneficios.
- Los convenios marco de cooperación son empleados mayoritariamente por universidades.** La iniciativa propone que el convenio marco pueda suscribirse con otros agentes del ecosistema como centros de investigación.
- Este instrumento es empleado por las universidades para generar ingresos:** Los entes territoriales que firman los convenios marco de cooperación, por lo general tienen la capacidad presupuestal para financiar su cumplimiento, lo cual imposibilita a los entes con menos recursos pero que más los necesitan. Con este proyecto se prioriza la financiación de los acuerdos para favorecer a los entes territoriales con menor capacidad financiera.

Sin embargo, el articulado hace la salvedad de respetar la autonomía tanto de universidades como de los entes territoriales que continuamente suscriben este tipo de acuerdos. La norma garantiza que ambas partes puedan seguir suscribiendo este tipo de contratos, y la nueva versión del convenio marco de cooperación no sustituye la versión oficial de las partes.

La figura del convenio marco de cooperación tampoco es nueva en las universidades e instituciones de educación superior, a continuación, un ejemplo de las diferentes alianzas suscritas entre algunas instituciones:

- Convenio marco de cooperación interinstitucional celebrado entre la Universidad Sergio Arboleda y la Universidad Autónoma de Occidente (2009).
- Convenio marco de cooperación entre la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP y la Unión Iberoamericana de Municipalidades (2016).
- Convenio marco de Cooperación Interinstitucional académico, suscrito entre la Universidad del Atlántico y el Goethe-Institut Kolumbien (2014).
- Convenio marco de cooperación interinstitucional celebrado entre Alcaldía municipal de Calarcá y la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca (2014).
- Convenio marco de cooperación entre el servicio nacional de aprendizaje - SENA y la Asociación para la cooperación internacional -COOPERMONDO (2015).

Entendiendo que esta iniciativa legislativa no puede vulnerar el principio de autonomía universitaria, amparado por la Constitución y la Ley, el articulado garantiza que la presentación de un convenio marco de cooperación estandarizado y revisado por entidades públicas, no sustituye el documento oficial que cada institución esté empleando para suscribir sus propios convenios de cooperación.

Así mismo, se garantiza que el documento institucional empleado por los entes territoriales para la firma de convenios de esta naturaleza, no sea reemplazado por el nuevo convenio marco de cooperación elaborado por la Red Nacional de Investigación y Planeación -RNIP.

**¿Qué beneficios genera tener una versión única del convenio marco de cooperación?**

**a) Se fortalece la formulación y planeación en los entes territoriales:** es bien sabido que muchos entes territoriales carecen del capital humano y la capacidad técnica para desarrollar soluciones que atraigan recursos y financiar sus políticas públicas, planes, programas y proyectos de inversión.

La cooperación permite desarrollar soluciones aplicables a los desafíos de los territorios y mejorar el cumplimiento de las funciones administrativas, económicas, sociales, legales y constitucionales que cada ente territorial tiene.

**b) Se promueve la inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación.** A través del convenio marco de cooperación se masifica la investigación al servicio de la sociedad. Un importante incentivo para aumentar el volumen de producción científica en el país.

El convenio marco de cooperación se convierte en una alianza de reciprocidad donde se beneficia el ente territorial con la generación de conocimiento a servicio de su comunidad, y el agente investigador encuentra en el convenio un buen incentivo para continuar en la producción científica.

**c) Involucrar a nuevos agentes:** la figura del convenio marco de cooperación son usualmente desarrollados por universidades y demás instituciones de educación superior. Con esta nueva Ley se incentiva el uso del instrumento en otros agentes, públicos y privados, interesados en desarrollar actividades de producción científica.

Tanques de pensamiento, centros de investigación y desarrollo tecnológico, unidades de I+D+i de empresas e incubadoras podrán participar en la formación de conocimiento

**d) Estandarizar el documento base:** uno de los propósitos de la Red Nacional de Investigación y Planeación -RNIP es construir un documento concertado, que aproveche al máximo el instrumento de cooperación en el fortalecimiento de las funciones que ejercen los entes territoriales que requieren de asistencia. Con una redacción concertada y estandarizada se permite un acuerdo justo entre las partes y se facilita la financiación.

**e) Se incluye en la política nacional de Ciencia Tecnología e Innovación:** con esta nueva Ley, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación contará con un recurso técnico que fomente la inversión en ciencia y tecnología al servicio de los territorios y podrá focalizar la oferta institucional con el propósito de mejorar la calidad de vida de los habitantes de estos entes territoriales.

**Retos y reflexiones del Estado en materia de paz, descentralización y gestión pública en Colombia.**

Ante los desafíos de la implementación del acuerdo de paz, la administración pública nacional se enfrenta a la necesidad de modernizar su capacidad para atender a los nuevos desafíos que surgieron con la firma del acuerdo.

Frente a este nuevo panorama, el Departamento Administrativo de la Función Pública creó el programa denominado "El estado del Estado", una iniciativa que busca incentivar la investigación y la discusión pública en torno a la historia del Estado y la Administración Pública en Colombia.

El programa busca construir memoria institucional y promover en las entidades públicas, universidades, servidores y la ciudadanía en general, un interés en el desarrollo de la gestión pública colombiana y los retos que actualmente esta debe enfrentar para su fortalecimiento y mejora.

El programa tiene como fin fortalecer la relación del Estado con la Academia, además de destacar el esfuerzo dedicado a recuperar algo muy importante: la noción de que la historia, es decir, el cómo y el cuándo, es un insumo importante a la hora de entender cómo reformar la Administración Pública.

Con el propósito de dar continuidad y garantizar la ampliación y profundización de los resultados alcanzados en la ejecución del Programa, se creó la Red Académica "El estado del Estado" que busca construir espacios de diálogo e intercambio de saberes que partan del reconocimiento de los contextos sociales y políticos que han marcado la evolución de las entidades públicas del Estado colombiano, para así contribuir al mejoramiento continuo de la Administración Pública, y generar interacciones entre la academia y el sector público que trasciendan las aulas y logren impactar la apropiación social del conocimiento y la innovación en nuestra institucionalidad.

De esta iniciativa surgieron 11 documentos técnicos, encaminados a reflexionar sobre los cambios requeridos por la Administración Pública, en alianza entre Estado y Academia (todos los documentos se pueden consultar en <https://www.funcionpublica.gov.co/estado-del-estado>):

1. Dilemas y retos del enfoque territorial en la implementación de los acuerdos de paz;
2. Un paso adelante y medio atrás. El cambio del Estado en Colombia desde la perspectiva de la administración pública (1957-2017);
3. Capacidades de interacción y el desafío de la gestión pública participativa;
4. Construcción de la estatalidad a nivel local desde los actores intra y extra estatales. Algunas reflexiones para adoptar un enfoque diferencial territorial del MIPG;
5. Competencias diferenciadas, delegación y asociatividad entre entidades territoriales;
6. Memorias de las administraciones del Poder Ejecutivo nacional 1819-2018. Agosto 2018;
7. Aprendizaje organizacional y gestión del conocimiento;
8. Políticas de gestión pública - desarrollos conceptuales y traducción en Colombia;
9. Desarrollo normativo y avance jurisprudencial sobre la administración pública;

10. La trayectoria histórica del servicio civil y la función pública en Colombia;
11. Cambio Cultural en la Gestión Pública de Colombia.

Este dossier de documentos citados, pone sobre la mesa la posibilidad de la renovación que necesita la Administración Pública a partir de la articulación con la Academia.

El actual proyecto de Ley responde al buen diagnóstico hecho por la Función Pública, y acondiciona el ambiente institucional para acompañar a los entes territoriales, en aras de darle cumplimiento a los objetivos trazados en el acuerdo de paz, y en la lucha contra la desigualdad que persiste en las regiones más apartadas del país.

**IV. Marco jurídico**

Norma	Objetivo y alcance
Ley 1951 de 2019	Por el cual crea el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, e Innovación y se dictan otras disposiciones.
Decreto 2226 de 2019	Estructura organizacional del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.
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.
Acto Legislativo 5 de 2011	Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la constitución política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.
Acto Legislativo 5 de 2019	Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.
Ley 2056 de 2020	Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

**V. Bibliografía**

1. <https://udes.edu.co/comunicaciones/noticias/alianza-con-alcaldia-de-floridablanca-para-la-extension-investigacion-y-formacion> tomado el 30/06/2021.
2. <https://www.cali.gov.co/alcaldenlinea/publicaciones/49539/alianza-entre-la-alcalda-y-la-fundacion-universidad-del-valle-para-jalonar-proyectos/> tomado el 30/06/2021.
3. <https://www.serviciocivil.gov.co/portal/content/alianza-de-investigacion-C3%B3n-y-desarrollo-dascd-universidad-santo-tom%C3%A1s> tomado el 30/06/2021.
4. <https://www.udenar.edu.co/piemsa-estrategia-investigativa-alianza-entre-la-alcaldia-de-pasto-y-la-udenar/> tomado el 30/06/2021.
5. [https://www.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/generales/Interna/lu/p/20/fy9Bb8lwDIX\\_Chx6jBLKBoXyVwG54jQkBlkqzVbWZoUkkb8fNxKIO2yk\\_3k5f22ugDth4yf0P4MGJPrFaVel7PqzVw\\_Pje1qRZ1tV7u9ttVeqNtv8bJlEv16uttMXgE92TPnThisD1DUFhP5VP6GiZ88-Jk49ircUpvfcoQENRAUppGSEOrNq79WkAwveWSiEXLYFOFtr\\_nLN-llozKcZSdI0G0jxLKPpPghdtzEIZtkW6ZBa4acqovOnl3KgUtuDPr7lceH-Z7QWE/](https://www.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/generales/Interna/lu/p/20/fy9Bb8lwDIX_Chx6jBLKBoXyVwG54jQkBlkqzVbWZoUkkb8fNxKIO2yk_3k5f22ugDth4yf0P4MGJPrFaVel7PqzVw_Pje1qRZ1tV7u9ttVeqNtv8bJlEv16uttMXgE92TPnThisD1DUFhP5VP6GiZ88-Jk49ircUpvfcoQENRAUppGSEOrNq79WkAwveWSiEXLYFOFtr_nLN-llozKcZSdI0G0jxLKPpPghdtzEIZtkW6ZBa4acqovOnl3KgUtuDPr7lceH-Z7QWE/) tomado el 30/06/2021.
6. [https://www.ecci.edu.co/es/Bogota/alcaldia-de-cajica-y-universidad-ecci-firman-alianza-estrategica-1535?language=content\\_entity=es](https://www.ecci.edu.co/es/Bogota/alcaldia-de-cajica-y-universidad-ecci-firman-alianza-estrategica-1535?language=content_entity=es) tomado el 30/06/2021.
7. <http://www.ustabuca.edu.co/index.php/tomas-noticias/item/3530-santander-y-la-santoto-se-preparan-para-la-reactivacion-economica>. Tomado el 30/06/2021.
8. Dirección de Investigación y Extensión Vicerrectoría de Sede. CONVENIO MARCO DE COOPERACION. Universidad Nacional de Colombia.
9. Avendaño, S. Unificación de la relación existente entre universidad – empresa y estado dentro del contexto innovador y tecnológico del proceso educativo de la UMNG. Bogotá. Universidad Militar Nueva Granada.
10. Política Nacional De Ciencia, Tecnología E Innovación 2021 – 2030. Documento CONPES. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Departamento Nacional de Planeación.
11. <https://www.funcionpublica.gov.co/estado-del-estado>. Tomado el 11 de julio de 2021.

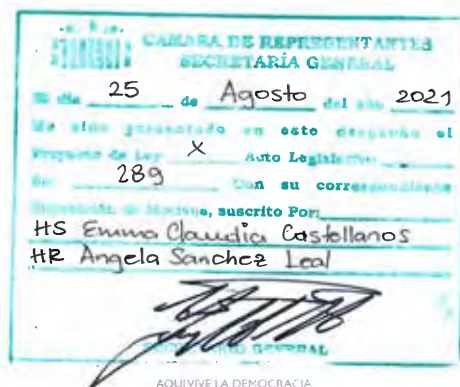
**VI. Proposición**

En concordancia con los términos anteriormente expuestos, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República, y en uso del derecho consagrado en el artículo 152° de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos poner a consideración de los Honorables Miembros del Congreso de la República el presente proyecto de Ley para que sea aprobado, teniendo en cuenta que el mismo preserva los principios constitucionales.

De los congresistas,

  
**EMMA CLAUDIA CASTELLANOS**  
 Senadora de la República

  
**ÁNGELA SÁNCHEZ LEAL**  
 Representante a la Cámara



## PROYECTO DE LEY NÚMERO 295 DE 2021 CÁMARA

*por medio del cual se reducen los contratistas de prestación de servicios profesionales y/o apoyo a la gestión y se amplían los empleos temporales de los organismos y entidades públicas de todas las ramas del poder público y se dictan otras disposiciones.*

**Artículo 1.** Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto limitar el número de contratistas de prestación de servicios profesionales y/o apoyo a la gestión en los organismos y entidades públicas de todas las ramas del poder público en el orden nacional y territorial, con el fin de promover vinculaciones legales y reglamentarias, mediante empleos de carácter temporal.

**Artículo 2.** Porcentaje máximo permitido de contratistas de prestación de servicios profesionales y/o apoyo a la gestión. Los organismos públicos y entidades públicas de orden nacional y territorial de todas las ramas del poder público podrán contratar un máximo de 20% de prestadores de servicios profesionales y/o apoyo a la gestión con respecto al total de los cargos definidos en la planta global de la entidad.

**Parágrafo:** Los organismos públicos y entidades del Estado tendrán máximo dos años para dar cumplimiento de este porcentaje.

**Artículo 3.** Modifíquese el numeral 1 del artículo 21 de la Ley 909 de 2004, el cual quedará así:

*"1. De acuerdo con sus necesidades, los organismos y entidades a los cuales se les aplica la presente Ley, deberán contemplar en sus plantas de personal empleos de carácter temporal o transitorio. Su creación deberá responder a una de las siguientes condiciones:"*

**Artículo 4.** El Departamento Administrativo de la Función Pública brindará las orientaciones y lineamientos, así como el acompañamiento y asistencias técnicas necesarias a los organismos y entidades públicas de todas las ramas del poder público en el orden nacional y territorial, para la implementación de esta ley.

**Artículo 5.** Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones contrarias.



**DAVID RACERO MAYORCA**  
Representante a la Cámara  
Coalición Decentes

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### Objetivo

El presente proyecto de ley tiene como propósito dignificar las condiciones económicas y de seguridad de los contratistas que prestan sus servicios profesionales o de apoyo a la gestión en los organismos públicos y entidades públicas de orden nacional y territorial de todas las ramas del poder público en Colombia, reduciendo de manera paulatina este tipo de contratación en el Estado, dando paso a la facilidad de aperturar plantas temporales.

En consecuencia, se reduciría la contratación de prestadores de servicios en el Estado colombiano, generando para la persona una relación laboral estable con la entidad pública, con derecho a las debidas prestaciones sociales, en los términos definidos normativamente para los empleos públicos.

#### Marco normativo actual y justificación

##### Régimen Jurídico aplicable a los contratos de prestación de servicios:

Como primera disposición normativa se encuentra lo referido en la Constitución política de Colombia en el artículo 123 donde se autoriza que los particulares temporalmente desempeñen funciones públicas.

Así mismo, la Ley 80 de 1993 en sus artículos: No 13. Sobre la normatividad aplicable a los Contratos Estatales, reglamentado parcialmente por los Decretos Nacionales 1896 y 2166 de 1994, reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 4266 de 2010.

**No 32** Sobre los Contratos Estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación.

**No 40** Sobre el contenido del Contrato Estatal. Las estipulaciones de los contratos serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta Ley, correspondan a su esencia y naturaleza.

La Sentencia C-154 de 1997 de la Corte Constitucional en la cual se establecen características para la celebración de contratos de prestación de servicios por el Estado.

La Ley 1150 de 2007, artículo No 2, literal h, numeral 4 en la que se enmarca la prestación de servicios dentro de las modalidades de selección como una modalidad de contratación directa.

La Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, radicado N° 11001-03-26-000-2003-00014-01 (24.715) del 3 de diciembre de 2007 donde determina la finalidad de los contratos de prestación de servicios.

La Sentencia C614 de 2009 de la Corte Constitucional en la que se aborda la prohibición de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente en las entidades públicas.

El Decreto 1082 de 2015 "por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional" en el artículo 2.2.1.2.1.4.9, define que los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos, solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales.

De igual manera, en el artículo No 34 del Código Sustantivo del trabajo establece que:

*"Artículo 34. Son contratistas independientes y, por tanto, verdaderos patronos de sus trabajadores y no representantes ni simples intermediarios, las personas que contraten la ejecución de una o varias obras o labores en beneficio ajeno por un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios y con libertad y autonomía técnica y directiva. Pero el beneficiario del trabajo, dueño de la obra o base industrial a menos que se trate de labores extrañas a las actividades normales de su empresa o negocio, será solidariamente responsable con el contratista por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores, solidaridad que no obsta para que el beneficiario estipule con el contratista las garantías del caso o para que repita contra él lo pagado a esos trabajadores"*

Este artículo sufrió una modificación mediante el Decreto 2351 de 1965, el cual establece que:

*1º) Son contratistas independientes y, por tanto, verdaderos (empleadores) y no representantes ni intermediarios, las personas naturales o jurídicas que contraten la ejecución de una o varias obras o la prestación de servicios en beneficios de terceros, por un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios y con libertad y autonomía técnica y directiva. Pero el beneficiario del trabajo o dueño de la obra, a menos que se trate de labores extrañas a las actividades normales de su empresa o negocio, será solidariamente responsable con el contratista por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores, solidaridad que no obsta para que el beneficiario estipule con el contratista las garantías del caso o para que repita contra él lo pagado a esos trabajadores.*

*2º) El beneficiario del trabajo o dueño de la obra, también será solidariamente responsable, en las condiciones fijadas en el inciso anterior, de las obligaciones de los subcontratistas frente a sus trabajadores, aún en el caso de que los contratistas no estén autorizados para contratar los servicios de subcontratistas.*

Normativamente, con referencia a la figura de los contratos de prestación de servicios profesionales y/o apoyo a la gestión se puede concluir que este tipo de contratación se caracteriza por:

- Ser figura temporal y extraordinaria.
- Las obras son contratadas por unos honorarios determinados en el contrato.
- El contratista asume todos los riesgos de la ejecución, lo que le da una gran desprotección.
- El contratista goza de plena autonomía tanto desde el punto de vista técnico para la ejecución de las actividades contractuales.
- Dentro de la ejecución de las obligaciones contractuales, la persona contratada deberá emplear sus propias herramientas y medios para desarrollar las actividades.

##### Régimen Jurídico aplicable a los servidores públicos:

Con respeto a los Servidores Públicos, la Constitución Política de 1991 consagra en el artículo 123:

*"Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.*

*Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.*

*La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio."*

*De acuerdo con lo anterior, los servidores públicos son los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado, así mismo por disposición constitucional, los particulares pueden desempeñar temporalmente funciones públicas y el régimen aplicable y la regulación de su ejercicio será determinado por la ley”.*

El artículo 125 de la Carta Política también establece que: *“los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley”.*

Es así que los servidores públicos son todas aquellas naturales que cuentan con una relación de trabajo, continuada, con dependencia y subordinación en entidades y organismos del Estado, los cuales ejercen funciones públicas en **forma permanente o temporal** en una entidad estatal, atribuidas al cargo o la relación laboral y que constan en la Constitución Política, la ley o el reglamento o le son señaladas por autoridad competente. En el mismo sentido, el artículo 5 del Decreto Ley No 3135 de 1968 establece la diferencia de empleados públicos y trabajadores oficiales que son las dos referencias enmarcadas en la categoría de Servidores públicos, de la siguiente manera:

*“Artículo 5. empleados públicos y trabajadores oficiales. Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. (En los estatutos de los establecimientos Públicos se precisará que actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo).*

*Las personas que prestan sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado son trabajadores oficiales; sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos”.*

Así las cosas, los empleados Públicos se rige por una relación legal y reglamentaria, y se concreta con un acto de nombramiento y la suscripción de un acto de posesión, en tanto que un Trabajador Oficial suscribe un contrato de trabajo regula el régimen del servicio que va a prestar, permitiendo la posibilidad de discutir las condiciones aplicables, las cuales están regidas por normas especiales que consagran un mínimo de derechos laborales.

Siguiendo estas disposiciones, la Rama Legislativa expidió la Ley 909 de 2004 *“Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”* en la cual se definió el sistema específico de carrera administrativa, la clasificación de los empleos públicos, la naturaleza de la Comisión Nacional del Servicio Civil, sobre los órganos de dirección y gestión del empleo público y la gerencia pública, los instrumentos de ordenación del empleo público, estructura del empleo público, ingreso, ascenso al empleo público, registro público de carrera administrativa, capacitación, evaluación de los empleos públicos y retiro de los empleos públicos. Gerencia pública en la administración pública y disposiciones generales y transitorias del empleo público.

Esta norma crea y define las características de los empleos temporales, necesarios para el desarrollo del presente proyecto, así:

*“Artículo 21: Empleos temporales: 1. De acuerdo con sus necesidades, los organismos y entidades a los cuales se les aplica la presente Ley, podrán contemplar excepcionalmente en sus plantas de personal empleos de carácter temporal o transitorio. Su creación deberá responder a una de las siguientes condiciones:*

- a) *Cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración;*
- b) *Desarrollar programas o proyectos de duración determinada;*
- c) *Suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, determinada por hechos excepcionales;*
- d) *Desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración total, no superior a doce (12) meses y que guarde relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución.*

2. *La justificación para la creación de empleos de carácter temporal deberá contener la motivación técnica para cada caso, así como la apropiación y disponibilidad presupuestal para cubrir el pago de salarios y prestaciones sociales.*

3. *El ingreso a estos empleos se efectuará con base en las listas de elegibles vigentes para la provisión de empleos de carácter permanente, sin que dichos nombramientos ocasionen el retiro de dichas listas. De no ser posible la utilización de las listas se realizará un proceso de evaluación de las capacidades y competencias de los candidatos.*

*Nota: (El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-288 de 2014.)*

4. *El nombramiento en los empleos temporales se efectuará mediante acto administrativo en el que se indicará el término de su duración, al vencimiento del cual*

*quien lo ocupe quedará retirado del servicio automáticamente. Sin embargo, antes de cumplirse dicho término, el nominador en ejercicio de la facultad nominadora podrá declarar la insubsistencia del nombramiento, cuando el servidor no cumpla las metas del proyecto o actividades que dieron lugar a la creación de los mismos, de acuerdo con la evaluación que se establezca para el efecto y mediante acto administrativo motivado; o darlo por terminado, cuando no se cuente con las disponibilidades y*

*apropiaciones para financiar el empleo de carácter temporal, como consecuencia de los ajustes a los montos aprobados para su financiación”.*

El numeral 4 fue definido mediante el Decreto 894 de 2017 artículo No 6. Así mismo, la parte 2 del Título 1 con referencia a la Estructura del Empleo Público del Decreto 1083 de 2015, en su capítulo 1 generó las disposiciones especiales de los empleos de carácter temporal, como el régimen salarial, prestacional y demás beneficios salariales y las disposiciones para el nombramiento en el empleo temporal.

#### Aspectos normativos generales:

A través del concepto 74771 de 2016, expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública precisa el alcance de los servidores públicos y de los contratistas de prestación de servicios profesionales y/o apoyo a la gestión y frente a este último, manifiesta que la Corte Suprema de Justicia en las sentencias de casación del 13 de julio de 2005 y del 13 de marzo de 2006, argumentó que el contratista se constituye en un colaborador de la entidad estatal con la que celebra el contrato administrativo para la realización de actividades que proponen por la utilidad pública, pero no en calidad de delegatario o depositario de sus funciones.

Por ende, es claro que, el marco jurídico sobre la prestación de servicios es diferente al régimen jurídico aplicable a los Servidores Públicos definidos por el derecho público y las controversias que se susciten con la Administración deben ventilarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo

#### Situación actual de las personas que fungen como contratistas de prestación de servicios profesionales y/o apoyo a la gestión en las entidades del Estado

Los contratos de prestación de servicios en entidades del Estado tienen fundamento en el artículo 32, numeral 3 de la Ley 80 de 1993, modificado por los Decretos 165 de 1997, 2209 de 1998 y 2170 de 2002, donde expresamente se indica que las actividades derivadas de dichos contratos se realizarán por personas naturales, para fines específicos si no hubiere personal de planta suficiente que preste el servicio a contratar, lo que debía conllevar a la entidad a vincular de **manera excepcional** este tipo de servicios, sin que medie una relación laboral.

Han sido varios los conceptos del Consejo de Estado donde refiere que los contratistas de prestación de servicios profesionales y/o apoyo a la gestión, son meros particulares que desarrollan un contrato con la administración pública de manera autónoma, a los que no se causan prestaciones sociales y lo hacen para una labor específica, por lo que no pueden considerarse servidores públicos, pero, el mantener por varios años a los mismos contratistas en el servicio público ha desencadenado tratos desiguales entre servidores públicos y prestadores de servicios a quienes categorizan como *“trabajadores de segundo nivel”* por no ostentar una jerarquización dentro de los niveles del empleo público, empero esta situación también han generado procesos judiciales sobre el reconocimiento de derechos laborales, como es el caso de Charlotte Schneider quién mediante Tutela No T392 del 20 de junio de 2017 la Corte Constitucional ordenó a la Secretaría de Salud de Bogotá vincularla como servidora pública en la planta de personal, luego de cumplir 10 años de ser contratista en esta entidad.

Por las múltiples disociaciones jurídicas en torno a los prestadores de servicio en el Estado como el caso de Charlotte, conceptos como el 25000-23-42-000-2014-00759-01 (4967-15) del Consejero ponente: William Hernández Gómez del Consejo de Estado, han considerado que: *“El contrato de prestación de servicios tiene como propósito suplir actividades, para desarrollar labores especializadas que no pueden ser asumidas por el personal de planta de estas”.*

Por la misma vía, el concepto No 77061 de 2019 del Departamento Administrativo de la Función Pública, el cuál realiza un análisis con respecto al artículo 32 de la ley 80 de 1993 que versa sobre los contratos de prestación de servicios profesionales y/o apoyo a la gestión, donde se manifiesta que estos deberán ser exclusivamente para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, siempre y cuando no exista personal de planta, o experto sobre la actividad a contratar.

De igual manera, el artículo 2.2.1.2.1.4.9. del decreto 1082 de 2015, establece que los contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con personas naturales o jurídicas que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, ha de ser la Entidad Estatal la que deberá verificar la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área objeto del contrato, lo cual en la práctica no siempre ocurre, ya que de conformidad con el incremento desmesurado de este tipo de contrataciones sin requisitos de idoneidad previos, es probable que se esté abusando de dicha figura, como se expone más adelante.

Como se observa en estos conceptos, una de las características de este tipo de contratación es que el contratista debe actuar como sujeto autónomo e independiente bajo los términos del contrato y de la ley contractual, y estos no pueden *versar sobre el ejercicio de funciones permanentes de la entidad, con el fin de evitar el abuso de dicha figura y como medida de protección de la relación laboral, en tanto que, a través de la misma, se pueden ocultar verdaderas relaciones laborales y la desnaturalización del contrato estatal.”*



Sin embargo, un estudio realizado por la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes (2019)<sup>1</sup> indica que los costos asociados a la contratación por prestación de servicios y/o apoyo a la gestión en el sector público vienen aumentando año tras año, no solo porque este tipo de contratación se ha incrementado, sino que, la falta de continuidad de las políticas públicas y la gestión del conocimiento dentro de las entidades tiene un costo enorme para la administración pública, ya que los prestadores de servicio en muchos casos, desarrollan labores vitales, que generan información que se pierde con la salida de estos contratistas, por lo tanto, se puede afirmar que muchas de estas personas si cumplen con funciones permanentes de la entidad, desvirtuando el sentir de la prestación de servicios.

No obstante, el estudio insta a que estos altos costos que se asumen con la contratación de prestación de servicios, están **ligados fuertemente al clientelismo y la corrupción**, pues las entidades públicas se han convertido en fortines de inescrupulosos que conceden empleos en medio de campañas políticas para conseguir sus propios fines.

El estudio además revela que, **el salario de estos contratistas es inferior en un 37% con respecto a los empleados públicos**, conjuntamente la insatisfacción con las actividades laborales y la jornada laboral evidencian una gran grieta entre contratistas y servidores públicos que redundan en la calidad de las acciones en el empleo público en Colombia.

Es por este motivo que el presente proyecto de ley propone que, las entidades y organismos públicos no abusen de la contratación de servicios y/o apoyo a la gestión, definiendo un tope de a este tipo de contratación y que las personas que quieran prestar sus servicios al Estado colombiano ostenten una mayor estabilidad laboral y pasen a ocupar plantas temporales, las cuales fueron creadas mediante el artículo 21 de la Ley 909 de 2004 y de esta manera contribuyan al cumplimiento de labores que no realiza el personal de planta permanente de la entidad por no formar parte de las actividades permanentes de la administración, o desarrollar programas o proyectos de duración determinada o suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo o desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración total, no superior a doce (12) meses y que guarde relación directa con el objeto y la naturaleza institucional.

#### Antecedentes legislativos

El 18 de agosto de 2020 los Representantes a la Cámara Víctor Manuel Ortiz Joya, Carlos Julio Bonilla Soto y Alejandro Alberto Vega Pérez radicaron el proyecto de Ley "Por medio de la cual se toman medidas para proteger los derechos de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas y se dictan otras disposiciones" este proyecto se encuentra pendiente de segundo debate en la Cámara de Representantes.

Por otro lado, la senadora de la república Angélica María Lozano en 2020 radicó el Proyecto de Ley 154 de 2020 "Por medio de la cual se expide el régimen transitorio de protección de los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal", donde se pretendía establecer normas especiales para la protección de los contratistas vinculados bajo la modalidad contractual de prestación de servicios en el sector público, así como la actualización de plantas de personal de las entidades del Estado junto con la modernización de las mismas y la prevención del encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público.

En el articulado se desarrolla el concepto del contrato de prestación de servicios en el sector público como una modalidad contractual de naturaleza administrativa autónoma e independiente que se caracteriza por el especial conocimiento técnico, científico, profesional o de apoyo a la gestión.

Este proyecto de ley también excluye de los beneficios a quien posea varios contratos con el Estado, siempre y cuando sus ingresos no lo obliguen a declarar renta, y no tenga ningún contrato cuya vinculación sea del nivel asesor.

Además, este proyecto genera principios para la protección del trabajo digno, así mismo obligaciones y derechos tanto de las entidades contratantes como de los contratistas, haciendo una diferenciación entre contrato realidad y el contrato de prestación de servicios, sin que esto afecte la jurisprudencia existente para el contrato realidad.

Se proyecta un control más efectivo sobre la inversión fiscal que tengan estos cargos para que exista una mayor transparencia y protección de los derechos de los contratistas, para esto se utilizarán los mecanismos de control y seguimiento de SECOP y el SIGEP.

#### Conveniencia del Proyecto

La norma actual colombiana indica que las actividades derivadas de los contratos de prestación de servicios profesionales y/o apoyo a la gestión se realizarán por personas naturales, para fines específicos si no hubiere personal de planta suficiente que preste el servicio a contratar, lo que debía conllevar a la entidad a vincular de **manera excepcional** este tipo de servicios, sin que medie una relación laboral.

Esa falta de "mediación laboral" ha desbordado en los últimos años la contratación por prestación de servicios, en especial, en el sector público, donde actualmente cerca de 530.000<sup>2</sup> contratistas hacen parte de este sector.

Como lo ha referido en reiteradas ocasiones la Organización Internacional del Trabajo – OIT, emplear de manera desproporcionada la contratación de los prestadores de servicios

presume una violación de los derechos importantes del trabajo, como la igualdad, trabajo digno, vacaciones, prestaciones sociales, permiso por enfermedad o incapacidad médica, ajustes salariales, beneficios para mujeres en estado de embarazo, recreación, sindicalización, entre otros aspectos.

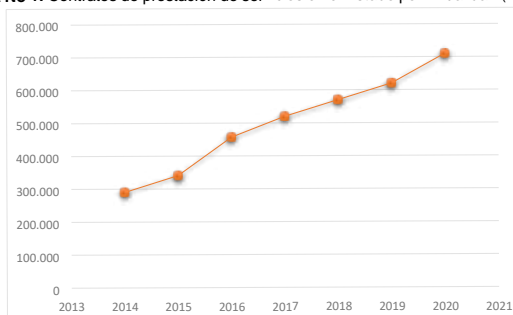
Para la OIT, obtener una relación donde medie un contrato laboral presume la equidad, el progreso social y contribuye con la erradicación de la pobreza, pero hoy por hoy, el abolir esa relación y tener cada vez más lo que esta organización describe como, una relación atípica<sup>3</sup>, a través de contratos de prestación de servicios, elimina toda relación laboral y por ende, los prestadores de servicios no se consideran trabajadores, desconociendo así, de manera automática los derechos asociados a los empleados, generando en muchos casos malos entendidos a nivel jurídico y social.

No obstante, la OIT al ver la creciente ola de relaciones atípicas en los países miembro, ha centrado esfuerzos para evitar abusos y propender por proteger a los trabajadores, independientemente del derecho que tienen los países de recurrir a diferentes modalidades de contratación cuando las circunstancias así lo justifiquen, generando políticas para abordar los déficits de trabajo decente en el empleo atípico.

Pese a los esfuerzos que ha realizado OIT, para el caso colombiano, la protección de los trabajadores disfrazados de prestadores de servicio ha sido poca, en especial, cuando ha sido el sector público quien más ha incurrido en este tipo de modalidad de contratación y la legislación así lo respalda.

Según datos remitidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, bajo respuesta No P20210803006836 del 11 de agosto de 2021, desde el 2014 el Estado colombiano contrario a fortalecer el servicio público y propender por dignificar la labor de las personas que sirven al país, muestra un exponencial crecimiento de los contratos de prestación de servicios profesionales y/o apoyo a la gestión (ver gráfica 1).

Gráfica No 1: Contratos de prestación de servicios en el Estado por Anualidad (2014-2020)



Fuente: Datos de Colombia Compra Eficiente – Elaboración Propia

Ahora bien, las cifras de empleo público caracterizado y consolidado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (2021), muestran que Colombia solo cuenta con 558.106<sup>4</sup> servidores públicos (datos no incluyen al personal docente, ni personal uniformado de las Fuerzas Militares).

Comparando las cifras entre contratación por prestación de servicios en 2021, con los datos de servidores públicos vinculados a cargos públicos en el país, se puede evidenciar que, por cada servidor público, hay un prestador de servicios y/o apoyo a la gestión (Ver tabla No 1).

Tabla No 1: Servidores públicos vinculados Vs Contratos de prestación de servicios

Servidores Públicos	558.106
Contratistas de Prestación de servicios y/o apoyo a la gestión	530.000

Fuente: Datos tomados del Departamento Administrativo de la Función Pública y la Agencia Nacional de Contratación Pública (2021)

En consecuencia, el presente proyecto de ley promueve disminuir la contratación por prestación de servicios y/o apoyo a la gestión en los organismos del Estado y entidades públicas, tomando como medida obligatoria la implementación de las plantas temporales en estos organismos y entidades, con el fin último de dignificar el servicio civil y la vida laboral de las personas que trabajan para el Estado. Esta iniciativa establece que este tipo de entidades y organismos deberán implementar plantas temporales si la contratación es igual o mayor al 20% con referencia a su planta de personal global.

DAVID RACERO MAYORCA  
Representante a la Cámara  
Coalición Decentes

<sup>1</sup> "IMPLICACIONES DE LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOBRE EL DESEMPEÑO ORGANIZACIONAL Y LA CALIDAD DEL EMPLEO PÚBLICO EN COLOMBIA", dirigido por el profesor Pablo Sanabria con la participación de los investigadores de la Maestría en Políticas Públicas: María Alejandra González, Wilmer Erazo y María Jimena Padilla.

<sup>2</sup> Cifras de Colombia Compra Eficiente 12 de agosto de 2021

<sup>3</sup> De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo – OIT: "El empleo atípico comprende cuatro modalidades distintas de empleo: no es indefinido, no es tiempo completo, no hay relación directa, ni subordinada.

<sup>4</sup> Cifras tomadas del Departamento Administrativo de la Función Pública del 05 de mayo de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/web/sie/servidores-publicos-en-el-estado>

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 1245 - Jueves, 16 de septiembre de 2021

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 278 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establece la licencia remunerada de dos días al trabajador por la muerte de su animal de compañía doméstico y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 280 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establece una tasa diferencial para el uso del agua en el riego agrícola del sector agropecuario .....	5
Proyecto de ley número 289 de 2021 Cámara, por medio de la cual se crea la Red Nacional de Investigación para la Planeación (RNIP), el convenio marco de cooperación y se dictan otras disposiciones.....	11
Proyecto de ley número 295 de 2021 Cámara, por medio de la cual se reducen los contratistas de prestación de servicios profesionales y/o apoyo a la gestión y se amplían los empleos temporales de los organismos y entidades públicas de todas las ramas del poder público y se dictan otras disposiciones.....	15