



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 242

Bogotá, D. C., jueves, 10 de mayo de 2018

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 208 DE 2018 SENADO, 107 DE 2017 CÁMARA**

*por medio del cual se declara patrimonio de la nación el “Inty Raymi” que se celebra cada 21 de junio como el fin y comienzo de año de los pueblos pasto y quillasinga en los departamentos de Nariño y Putumayo.*

Bogotá, D. C., mayo de 2018

Honorable Senador

IVÁN LEONIDAS NAME

Presidente Comisión Segunda

Senado de la República

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, procedo a presentar ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 208 de 2018 Senado, 107 de 2017 Cámara, “*por medio del cual se declara patrimonio de la Nación el “Inty Raymi” que se celebra cada 21 de junio como el fin y comienzo de año de los pueblos pasto y quillasinga en los departamentos de Nariño y Putumayo*”.

#### **ANTECEDENTES**

El presente Proyecto de ley es de autoría del honorable Representante Germán Bernardo Carlosama López, radicado en Secretaría General de la Cámara de Representantes el 17 de agosto del año 2017 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 720 de 2017, aprobado por unanimidad en primer debate el día 4 de octubre de 2017 y el 4 de abril de 2018 se aprobó en la plenaria de la Cámara de Representantes sin modificación alguna.

El 9 de abril de 2018 fue recibido por el Senado de la República el proyecto de ley y mediante oficio calendado del 3 de mayo de los corrientes, la Mesa directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República me designó ponente para primer debate del Proyecto de ley 208 de 2018 Senado, 107 de 2017 Cámara.

Es menester resaltar que esta iniciativa ya había sido objeto de estudio con el número 93 de 2014 Cámara, 54 de 2013 Senado, sin embargo, no se surtieron los cuatro debates en el tiempo señalado por la ley y fue archivado por tránsito de legislatura.

#### **OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

La presente iniciativa cuenta con tres artículos incluyendo el de vigencia, busca declarar como patrimonio cultural de la Nación la celebración del Inty Raymi con la que se conmemora el 21 de junio el fin y comienzo de año de los pueblos de Pasto y Quillasingas y se autoriza al Gobierno a crear un fondo adscrito al Ministerio de Cultura con el fin de preservar y garantizar la realización de esta celebración.

#### **DE LA FESTIVIDAD**

##### **El Inty Raymi**

El Inti Raymi, que en lengua *quechua* traduce *Fiesta del Sol*, se conmemora cada 21 de junio en honor a Inti -deidad incaica y andina que representa al sol-, astronómicamente esta fecha coincide con el solsticio de invierno en el hemisferio sur, Inti sale más temprano y se oculta más tarde, siendo

así el día más largo del año y el inicio del año nuevo solar.

Para las comunidades andinas esto significaba obtener el favor del sol para garantizar la fertilidad de la tierra y las cosechas de cada año, esta fiesta era celebrada antes de la invasión española -que significó la prohibición y persecución contra las celebraciones tradicionales de los pueblos indígenas-, en épocas recientes, estas tradiciones fueron retomadas y ahora se celebran en las comunidades indígenas, cuyos miembros se agrupan para ofrendar y festejar.

Las comunidades indígenas de Nariño preservan esta antigua tradición y cada año, comparten dicha celebración con los visitantes a través de rituales de limpieza y sanación, baños de limpieza en aguas sagradas, la medicina natural yagé y la comunicación de la sabiduría ancestral que se ha mantenido de generación en generación en los rituales de agradecimiento al sol, a la Pachamama (madre Tierra) y al agua. Dichos rituales están a cargo de taitas sabedores de varias comunidades, que acompañan sus cantos sagrados con música y sonidos Andinos y que buscan reflejar el vínculo espiritual y el respeto hacia Inti y la Pachamama. Se realizan procesiones y visitas a lugares sagrados y al territorio de asiento de las comunidades indígenas.

De igual manera el Inti Raymi expresa el legado incaico que comparten las comunidades del sur de Colombia con el resto de la región andina Suramericana; una fiesta ancestral, un legado cultural incaico que de generación en generación se ha celebrado para dar honores, ofrendas y agradecimientos al astro sol, que para nosotros, los pueblos autóctonos, representa al Dios todo poderoso quien nos permite la luz, el calor y en unión a la Pachamama, la fertilidad de la tierra, la siembra y la cosecha durante el resto del año.

El 21 de junio se completa el ciclo en que la Pachamama termina de girar alrededor del sol y es para los indígenas Pastos, Quillasingas, Ingas y Yanaconas, el día indicado para dar gracias Inti con una gran celebración. Se podría decir que el Inti Raymi, al ser la conclusión del año en el calendario andino, es comparable con lo que para la cultura occidental sería el 31 de diciembre. Esta fiesta cósmica, se ha rescatado, en parte, gracias al esfuerzo conjunto de los pueblos autóctonos de la región Andina colombiana y ecuatoriana en pos del fortalecimiento cultural de la herencia inmaterial de nuestros pueblos, amenazada por su pérdida progresiva en tiempos en que la globalización supone la homogenización cultural y la desaparición de la herencia ancestral de los pueblos indígenas.

Es este aspecto, donde las comunidades del pueblo de los pastos, a través de la Asociación Shaquiñan, han promulgado en conjunto con autoridades, líderes y comunidades el rescate de la cultura milenaria a través de la celebración del Inti Raymi; a cada uno de los resguardos que reciben el nombramiento como fiesteros le es otorgado, según la costumbre, el tradicional castillo, dotado de todos los productos que la madre Tierra nos brinda, iniciando de esta manera con las festividades, dos días antes del día de la festividad principal, el 21 de junio.

La fiesta se rota a dos o tres resguardos de acuerdo a las cuatro puntas del sol de los pastos, y siguiendo esta tradición, el encargo de celebrar la fiesta cósmica se pasa de un resguardo a otro cada año. En celebración cuenta con abundante comida consistente en platos típicos, el ya mencionado castillo tradicional, los rituales ancestrales y la danza circular en que lo participantes bailan alrededor del sol formando el churo cósmico que caracteriza a nuestro pueblo.

### **El pueblo de los Pastos**

El pueblo de los Pastos está asentado en el departamento de Nariño, sur occidente colombiano; su población de alrededor de ciento treinta mil personas habita en su mayoría en resguardos coloniales como Aldana, Carlosama, Córdoba, Colimba, Chiles, Mayasquer, Panan, Cumbal, Chiles, Potosí, Guachucal, Muellamues, Ipiiales, San Juan, Yaramal, Mallama, Guachavez, Túquerres y Yascual. También se encuentran en resguardos constituidos por el Incora y en predios de propiedad individual. Están ubicados en el Altiplano de Túquerres Ipiiales, en el departamento de Nariño, en límites con la República del Ecuador, a donde se extienden sus asentamientos y otros en proceso de Constitución.

Los más antiguos registros sobre el pueblo de los Pastos se remonta a la obra del cronista español Pedro Cieza de León, quien en su obra de 1545, "Crónicas del Perú", lo ubica en los pueblos de Ascual, Mallama, Tucurrés, Sapuys, Iles, Gualmatal, Funes, Chapal, Males, Ipiiales, Pupiales, Turca, Cumba, Guaca y Tuza. De igual manera, los estudios posteriores de Rivet y Vernau (1912), Ana María Groot de Mahecha (1991) y Doumer Mamian Gúzman (1996), dejaron por sentado el área de asentamiento de los Pastos en las mencionadas localidades del departamento de Nariño, desde las proximidades de la Ciudad de San Juan de Pasto, hasta la provincia de Carchi en el Ecuador. De esta manera queda claro el profundo arraigo de nuestro pueblo con el territorio del Nudo de los Pastos y su vínculo con las demás culturas andinas con quienes comparte

la veneración por Inti y la Pachamama, venerados en la festividad del Inti Raymi.

### **El pueblo Quillasinga**

Los Quillasingas constituyen otro de los pueblos indígenas norandinos que habitan el departamento de Nariño y sus inmediaciones, históricamente ligados con los Pastos, comparten el compromiso por la preservación y fortalecimiento de la herencia inmaterial heredados de sus mayores, incluida la celebración del Inti Raymi. Según el estudio realizado por la profesora Julia Herrera, sus miembros continúan habitando sus territorios ancestrales en los poblados de Anganoy, Buesaquillo, Cabrera, Catambuco, Cujacal, Dolores, Genoy, Gualmatán, Jongovito, La Laguna, Mapachico, Mocondino, Obonuco, Puerres, Pejendino, San Fernando y Tescual. De la misma manera que los pastos se encuentran ubicados en la región andina, pero se extienden más allá por el pie de monte amazónico hasta el alto y bajo Putumayo.

Al igual que los Pastos conmemoran el Inti Raymi como una festividad asociada a la fertilidad de la tierra y las buenas cosechas como regalos de Inti, el Sol. Para celebrar este rito, la comunidad realiza dos arcos: uno de flores y el otro de productos que Dios y la naturaleza les ha brindado en ese periodo de cultivo y cosechas; el otro es de papelillo y pólvora (castillo), el primero lo realizan las mujeres y el segundo los jóvenes. Para este especial evento preparan chicha que es la bebida principal y comida (boda: cuy, gallina, papa, mote), para todos los miembros de la comunidad.

### **MARCO JURÍDICO**

El proyecto de ley tiene como objetivo declarar patrimonio cultural de la nación la festividad Inty Raymi propia de los pueblos indígenas, la cual es una muestra de la multiculturalidad de la nación colombiana, la aprobación de esta iniciativa es un medio para conservar la cultura, usos y costumbres milenarios de los pueblos originarios de la región Andina.

El reconocimiento de la cultura en todas sus manifestaciones, sean musicales, religiosas o políticas, hace que nos consolidemos como nación, pues estas expresiones forman parte de nuestra idiosincrasia y nos identifican como pueblo. El Estado colombiano posee diferentes manifestaciones culturales que han perdurado a través de los tiempos, este a su vez es engrandecido con nuevas materializaciones de identidad y pertenencia de los pueblos, de allí la necesidad y la importancia de resguardar y preservar esta celebración.

Colombia como un Estado comprometido con el desarrollo integral de sus pueblos, por ello suscribió la convención para la salvaguarda del patrimonio cultural, inmaterial de la Unesco de 2003 y la ratificó con la Ley 1037 de 2006.

La Constitución Política de la República de Colombia reconoce y protege la diversidad cultural en su artículo 7°, en su artículo 8° determina la obligación que tiene el Estado de proteger las riquezas culturales y en sus artículos 70 y 71 dispone la promoción, fomento y otorgamiento de incentivos para el desarrollo y fomento de las manifestaciones culturales.

En la misma línea, la Ley 1158 de 2008, modificatoria de la Ley 397 de 1997, establece criterios para la inclusión de una manifestación cultural en la lista representativa de patrimonio cultural de cualquier ámbito.

La Constitución Política también establece las competencias que tiene el Congreso de la República para interpretar, reformar y derogar las leyes, entre otras y de igual forma la facultad que tienen los miembros de las Cámaras legislativas para proponer proyectos de ley (artículos 150 y 154).

Teniendo en cuenta que esta iniciativa no tiene el carácter impositivo a un gasto, o el otorgamiento de beneficios tributarios, de ninguna manera se estaría afectando el marco fiscal de mediano plazo, por lo cual el proyecto que aquí se propone resulta ajustado a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2007 y sobre este aspecto abundante jurisprudencia determina que la simple autorización de un gasto no afecta el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

De conformidad con los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, resulta claro que ningún gasto podrá hacerse siempre que no haya sido decretado por el Congreso, en consecuencia la jurisprudencia ha indicado que en tratándose de autorizaciones al Gobierno Nacional para que incluya una partida presupuestal, no resultan imperativas; por el contrario, es potestativo del Gobierno incluirla o no en el Presupuesto General de la Nación.

Así mismo, el principio de legalidad del gasto público supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo; al legislativo la ordenación del gasto propiamente dicha y al ejecutivo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable.



La Corte Constitucional en sentencia C-441 de 2016 estimó las siguientes consideraciones:

- La protección del patrimonio cultural de la Nación es un mandato de orden constitucional (artículos 7º, 70 y 72), el cual además se encuentra amparado por compromisos internacionales suscritos por Colombia, como el Convenio 169 de 1989 de la OIT y la convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de la Unesco (2006).
- No existe prohibición legal o constitucional que le impida al Congreso de la República determinar cuáles manifestaciones culturales son parte del patrimonio cultural de la Nación, siendo que los artículos 70, 71 y 150 superiores incorporan un mandato al Estado y no a un órgano específico.

En este sentido, el Congreso como titular de la cláusula general de competencia puede declarar una manifestación cultural como patrimonio cultural de la Nación, y además tiene la competencia para autorizar a la entidad territorial competente para destinar partidas presupuestales para cumplir con el objetivo.

Es menester aclarar que dicha autorización no es una orden perentoria, sino que se constituye en título jurídico mediante el cual se asigna competencia al ente territorial para la destinación específica de recursos.

Además, como antecedente existe la ley 1550 de 2012, *por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la nación el Carnaval del Perdón y la Reconciliación del Valle del Sibundoy, Putumayo*, con la cual se reconoce la tradición cultural del pueblo indígena kanmsá y la preservación de la diversidad étnica y cultural de las costumbres de nuestros pueblos milenarios.

#### SOLICITUDES DE CONCEPTO

Se solicitó al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Cultura se pronuncien sobre la constitucionalidad y pertinencia de la presente iniciativa; a la fecha no se conocen los pronunciamientos de estas carteras.

#### CONCLUSIÓN

Considerando lo expuesto en la presente ponencia, se puede concluir que la presente iniciativa no es extraña al ordenamiento constitucional y legal, pues no invade las competencias de las otras ramas del poder público.

Sea esta una manera de homenajear la lucha de nuestros mayores, nuestras autoridades, nuestras comunidades indígenas, a los pueblos pastos y quillasinga; sea la invitación de aprobar

esta iniciativa como un medio para conservar la cultura, usos y costumbres milenarios de los pueblos originarios de la región Andina.

#### PROPOSICIÓN

Apruébese en primer debate el Proyecto de ley número 208 de 2018 Senado, 107 de 2017 Cámara, *por medio del cual se declara patrimonio de la Nación el “Inty Raymi” que se celebra cada 21 de junio como el fin y comienzo de año de los pueblos pasto y quillasinga en los departamentos de Nariño y Putumayo.*

De los honorables Congresistas,



**MARCO ANÍBAL AVIRAMA AVIRAMA**  
Senador de la República  
Alianza Social Independiente

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 208 DE 2018 SENADO, 107 DE 2017 CÁMARA

*por medio del cual se declara patrimonio de la Nación el “Inty Raymi” que se celebra cada 21 de junio como el fin y comienzo de año de los pueblos pasto y quillasinga, en los departamentos de Nariño y Putumayo.*

El Congreso de la República

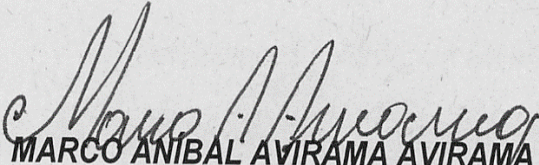
DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* Declárese patrimonio cultural de la nación el Inty Raymi que se celebra cada 21 de junio, como el fin y comienzo de año de los pueblos pastos y quillasingas en los departamentos de Nariño y Putumayo.

Artículo 2º. El Gobierno nacional podrá crear un fondo cultural denominado Inty Raymi Pastos y Quillasingas, adscrito al Ministerio de Cultura, que asignará anualmente la apropiación presupuestal necesaria, el cual preservará y garantizará la realización de su celebración del 21 de junio de cada año.

Artículo 3º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



**MARCO ANÍBAL AVIRAMA AVIRAMA**  
Senador de la República  
Alianza Social Independiente

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

*por el cual se regula lo previsto en el parágrafo 5° del artículo 361 de la Constitución Política relativo a los programas y proyectos de inversión que se financian con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías*

Bogotá, D. C., mayo 8 de 2018

Doctor

ÁNGEL MARÍA GAITÁN PULIDO

Presidente Comisión Quinta Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Ponencia negativa para primer debate del Proyecto de ley número 219 de 2018 Cámara, 201 de 2018 Senado.**

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la honorable Cámara de Representantes, me permito rendir Informe de **Ponencia Negativa** para primer debate del **Proyecto de ley número 219 de 2018 Cámara, 201 de 2018 Senado**, por el cual se regula lo previsto en el parágrafo 5° del artículo 361 de la Constitución Política relativo a los programas y proyectos de inversión que se financian con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías.

**1. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

El día tres (03) de abril de 2018, el Gobierno nacional radicó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el **Proyecto de ley número 219 de 2018 Cámara, 201 de 2018 Senado**, por el cual se regula lo previsto en el parágrafo 5° del artículo 361 de la Constitución Política relativo a los programas y proyectos de inversión que se financian con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e innovación del Sistema General de Regalías.

**2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El régimen de regalías del país se modificó en 2011 a través de una reforma constitucional que encontró justificación en la necesidad de superar los problemas históricos que habían aquejado el uso de estos recursos en los territorios: proyectos poco pertinentes, alta atomización de los recursos, manejos indebidos y corrupción, entre otros, en un entorno caracterizado por fuertes debilidades institucionales de las entidades territoriales.

Han transcurrido siete años de la reforma que creó el actual Sistema General de Regalías (SGR), que pretendía lograr avances efectivos en equidad social y regional. Sin embargo, problemas complejos y de diverso orden nos llevan a decir hoy con total certeza que **la reforma ha fracasado**.

Así lo muestran las evaluaciones que han mostrado distintos medios académicos, sociales;

incluso la Contraloría General de la República recientemente ha sustentado también esta situación.

Las problemáticas se han acentuado respecto a la **dispersión** de los recursos, que va de la mano con la financiación de muchos proyectos **poco pertinentes**; la **lentitud** en la ejecución; los problemas de **corrupción** que demandan acciones coordinadas entre los distintos entes de control y las **debilidades institucionales**, cuando la incapacidad técnica de muchos de los entes territoriales siguen provocando despilfarro y mal uso de los recursos de regalías.

Sin embargo, aunque las regalías se hayan distribuido mejor en todo el territorio nacional, “la mermelada en toda la tostada”, nuevos criterios de distribución, llevó a que buena parte de los recursos se dispersaran, en particular aquellos que se dirigieron a los más de mil municipios del país, hecho que impide el desarrollo de cualquier proyecto de envergadura. Ejemplo de lo anterior es que entre 2012 y 2016, un poco más de cien municipios recibieron menos de \$100 millones en promedio anual.

Los OCAD, aunque pretendían participación, este mecanismo no ha cumplido la función primordial que le asignó la Constitución: ser un espacio de discusión sobre las iniciativas por financiar con los recursos de regalías y priorizar las inversiones.

En efecto, la reforma al Sistema General de Regalías requiere medidas integrales y un rediseño institucional, no parciales, como en este caso del mencionado Proyecto de ley, y que fundamentalmente resuelva los problemas de distribución y participación efectiva de las regiones; igualmente, se garantice el seguimiento, control y un sistema de sanción por inexecución o por corrupción en su ejecución.

Sumado a lo anterior, no resulta procedente que a pocos meses de terminar un gobierno se pretenda por mensaje de urgencia tramitar un proyecto de ley que no garantiza un escenario de gobernanza, que supere las deficiencias y dificultades profundas del Sistema General de Regalías, que en definitiva afecta a todos los colombianos.

**PROPOSICIÓN**

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, presento **Ponencia Negativa** al Proyecto de ley número 219 de 2018 Cámara, 201 de 2018 Senado, *por el cual se regula lo previsto en el parágrafo 5° del artículo 361 de la Constitución Política, relativo a los Programas y Proyectos de inversión que se financian con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e innovación del Sistema General de Regalías”.*

  
RUBEN DARIO MOLANO PIÑEROS  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca



## TEXTO DE PLENARIA

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN  
SESIÓN PLENARIA EL DÍA 9 DE MAYO  
DE 2018, AL PROYECTO DE ACTO  
LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2018  
SENADO**

*por medio del cual se modifica el inciso primero  
del artículo 357 de la Constitución Política -  
Sistema General de Participaciones.*

**PRIMERA VUELTA**

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

Artículo 1°. Modifíquese el inciso 1 del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

**Artículo 357.** El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación, y se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa de inflación causada en los doce (12) meses

anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 2°. Este acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, y el artículo 1° del Acto Legislativo número 01 de 2016, me permito presentar el texto definitivo aprobado con modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República del día 9 de mayo de 2018, al Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2018 Senado, “*por medio del cual se modifica el inciso primero del artículo 357 de la Constitución Política - Sistema General de Participaciones.*”

Cordialmente,

**ROOSVELT RODRIGUEZ RENGIFO**  
Ponente

El presente Texto Definitivo fue aprobado sin modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República el día 9 de mayo de 2018, de conformidad con el articulado para segundo debate.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

## CONCEPTOS JURÍDICOS

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO  
DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A  
LA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 136 DE  
2017 SENADO**

*por la cual se fomenta la cultura de la donación  
voluntaria, altruista, habitual y no remunerada  
de sangre segura y se dictan otras disposiciones.*

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congressista

NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF

Comisión Constitucional Permanente

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad

**Asunto: Comentarios al texto de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 136 de 2017 Senado, por la cual se fomenta la cultura de la donación voluntaria, altruista, habitual y no remunerada de sangre segura y se dictan otras disposiciones.**

Respetada Presidenta:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para primer debate, al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos.

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “*fomentar la cultura de donación voluntaria, altruista, habitual y no remunerada de sangre segura*”<sup>1</sup>, para el efecto, el articulado propone que el Estado colombiano declare de orden público y de interés nacional la cultura de donación de sangre voluntaria, conmemorando el día 14 de junio de cada año como el día nacional del donante voluntario y habitual de sangre.

De igual modo, la iniciativa busca la implementación del Programa Nacional para el Fomento de la cultura de donación voluntaria, altruista, habitual y no remunerada de sangre segura, para lo cual, por un lado, el Instituto Nacional de Salud actuará como órgano normativo, regulatorio y operativo de la Red Nacional de

<sup>1</sup> Artículo 1° *Gaceta del Congreso* número 94 de 2018.

Bancos de Sangre y Servicios de Transfusión y, de otro lado, el Ministerio de Salud y Protección Social se encargará de regular, vigilar y garantizar el proceso de donación de sangre. Igualmente, la planificación del mencionado programa conllevará la transición de un sistema de captación de unidades de sangre por reposición, a un sistema de donación de sangre 100% voluntaria y no remunerada mediante un proceso paulatino y continuo que deberá ser completado el treinta y uno (31) de diciembre del dos mil veinte (2020). Para el efecto, el Estado colombiano se compromete a canalizar los recursos que sean necesarios, para el logro de esa meta.

Al respecto, resulta pertinente anotar que el Ministerio de Salud y Protección Social ya cuenta con la Política Nacional de Sangre, la cual define las estrategias, líneas de acción, proyectos y metas que buscan atender la problemática que tiene el país en materia de disponibilidad de sangre y no remunerada de sangre segura estará sujeto a las disponibilidades presupuestales de las entidades, que estarán a cargo de ejecutarlo.

En virtud de lo expuesto, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

*Paula Acosta*

**PAULA ACOSTA**  
Viceministra General  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Con Copia a:

Honorable Senadora Myriam Paredes Aguirre, autora.

Honorable Representante Rafael Romero Pineros, autor.

Honorable Senador Mauricio Delgado Martínez, ponente.

Doctor Jesús María España, Secretario de la Comisión Séptima del Senado.

**COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D.C., a 9 de mayo de 2018

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, las siguientes Consideraciones.

**Concepto:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Refrendado por:** doctora, Paula Acosta, Viceministra General.

**Al proyecto de ley número:** 136 de 2017 Senado.

**Título del proyecto:** *por la cual se fomenta la cultura de la donación voluntaria, altruista, habitual y no remunerada de sangre segura y se dictan otras disposiciones.*

**Número de folios:** tres (3) folios.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** miércoles nueve (9) de mayo de 2018.

**Hora:** 13:30 p. m.

Lo anterior en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

\* \* \*

**CONCEPTO JURÍDICO DE ACOFAEN AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 12 DE 2017  
SENADO**

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

Bogotá, D. C., 30 de octubre de 2017

Doctora

**NADYA BLEL SCAFF**

Coordinadora ponente

Proyecto de ley número 12 de 2017 Senado

Ciudad

**Asunto:** **Comentarios y observaciones al Proyecto de ley número 12 de 2017 Senado.**

Cordial saludo:

La Escuela Colombiana de Facultades de Enfermería (Acofaen), de manera respetuosa presenta a honorable Congreso de la República

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

Esta Asociación, ve con buenos ojos que el olvidado sector de la salud, ciencia y la tecnología, están en la agenda del Gobierno colombiano, con proyectos como estos que dignifican profesiones que requieren de altas exigencias en talento humano, pues en sus manos está la vida y la salud de los pacientes.

La mala remuneración que se brinda por parte de las entidades estatales versus las altas exigencias que se requieren para estos profesionales, hacen que el profesional migre al sector privado cuando una mejor oportunidad laboral se presenta, generando poca continuidad en las labores, actividades y proyectos investigativos.

En consecuencia una norma que pretenda dignificar esta labor es bien recibida, y desde hace mucho tiempo esperada.

Ahora solo basta hacer acompañamiento a la ley que a futuro desarrolle el Presidente de la República con base en las funciones transitorias dadas por el proyecto de ley, obviamente en caso de ser aprobada, para que tan positivas intenciones o remedios no agraven la situación tan atrasada del sector salud.

Vemos que este proyecto de ley busca que sea el Presidente de la República quien desarrolle los preceptos que por mandato legal se le otorgan, esta facultad es conferida como el mismo proyecto de ley lo indica por el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia numeral 10, que establece lo siguiente:

**Artículo 150.** *Corresponde al Congreso hacer las leyes por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

10. *Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.*

Continuando con el análisis, el proyecto dignifica derechos consagrados en los artículos

25, 48, 49, 53, 57, 67, 79 y reconoce la autonomía universitaria en su artículo 69, y la autonomía de las empresas privadas que de alguna u otra forma presta los servicios que acá se mencionan.

**Artículo 25.** *El trabajo es un derecho y una obligación social, y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.*

**Artículo 48.** *Adicionado por el Acto Legislativo número 01 de 2005*

*Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.*

*El Estado, con la participación de los particulares, ampliar  progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprender  la prestación de los servicios en la forma que determine la ley.*

*La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de Conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.*

*La ley definir  los medios para que los recursos destinados a pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante.*

**Artículo 49.** *Modificado por el Acto Legislativo número 02 de 2009. Reglamentado por la Ley 1787 de 2016.* *La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*

*Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.*

*Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.*

*La ley se alar  los términos, en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.*

*Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.*

**Artículo 53.** *El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:*



*Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos, inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la validez sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, garantía a la seguridad social la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.*

*El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.*

*Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.*

*La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.*

**Artículo 57.** *La ley podrá establecer los estímulos y los medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas.*

**Artículo 67.** *La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de cultura.*

*La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación; para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.*

*El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria, entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.*

*La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos, académicos a quienes puedan sufragados.*

*Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, garantizar el adecuado cubrimiento, del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.*

*La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y*

*administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.*

**Artículo 69.** *Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.*

*La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.*

*El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.*

*El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.*

**Artículo 71.** *La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.*

No obstante lo anterior, se encuentran dos reparos al proyecto de ley.

El primero, respecto del párrafo 2° del artículo 1°, que pretende que la Comisión Nacional del Servicio Civil no realice concursos hasta que no se fije el nuevo régimen laboral de los empleos de carrera administrativa, pues bloquea el acceso a la administración pública como empleados, y la prestación del mismo servicio en caso de presentarse la vacante al cargo.

El párrafo 2° del artículo 1° del proyecto de ley establece:

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

La segunda observación se presenta frente al literal c) del artículo 2°, que otorga potestades al presidente para modificar la naturaleza jurídica de las entidades públicas que conforman la ciencia, tecnología e innovación, pues no se observa la relación entre la naturaleza jurídica y la prestación del servicio del profesional, los incentivos, y el nivel de vinculación del mismo.

Consideramos que para cumplir los fines que pretende el proyecto no es necesario el cambio en la naturaleza jurídica de dichas entidades.

Como se indica a lo largo de este escrito, esperamos ser tenidos en cuenta cuando se elaboren

los proyectos de ley por parte del Presidente de la República en donde se desarrollen estos objetivos.

De la manera más respetuosa,



RENATA VIRGINIA GONZÁLEZ CONSUEGRA  
 Presidenta  
 ACOFAEN

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
 PERMANENTE DEL HONORABLE  
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a 10 de mayo de 2018

En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes Consideraciones.

**Concepto:** Asociación Colombiana de Facultades de Enfermería (Acofaen)

**Refrendado por:** doctora Renata Virginia González Consuegra, Presidenta

**Al proyecto de ley número:** 12 de 2017 Senado

**Título del proyecto:** *por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República para expedir un régimen laboral especial para los servidores públicos de las empresas sociales del estado del nivel nacional y territorial y para expedir el sistema específico de carrera administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades que integran el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación y la expedición del sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales de los servidores públicos vinculados a tales entidades, y se dictan otras disposiciones.*

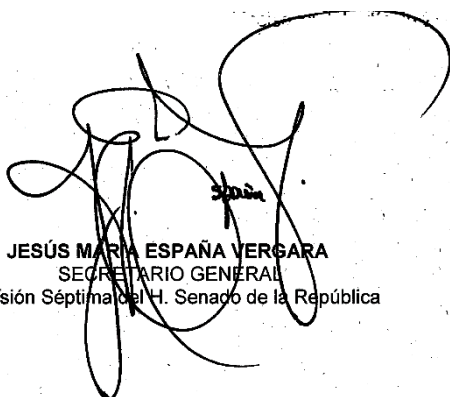
**Número de folios:** doce (12) folios

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** jueves diez, (10) de mayo de 2018.

**Hora:** 12:00 m.

Lo anterior en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5  del artículo 2  de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
 SECRETARIO GENERAL  
 Comisión Séptima del H. Senado de la República

**CONCEPTO JURÍDICO DE DIRECTORES GENERALES DE LOS INSTITUTOS PERTENECIENTES AL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL (SINA), A SABER: INSTITUTO DE INVESTIGACIONES MARINAS Y COSTERAS “JOS BENITO VIVES DE ANDRÉS” (INVEMAR), EL INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS BIOLÓGICOS “ALEXANDER VON HUMBOLDT”, EL INSTITUTO AMAZÓNICO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS “SINCHI” Y EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES AMBIENTALES DEL PACÍFICO “JOHN VON NEUMANN”, A LA AUDIENCIA PÚBLICA NÚMERO 23 PROYECTO DE LEY NÚMERO 12 DE 2017 SENADO**

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

Bogotá, D. C., 17 de noviembre de 2017

Doctora

Honorable Senadora

NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF

Presidenta

Comisión Séptima

Honorable Senado de la República de Colombia

Ciudad

**Asunto:** **Intervención Audiencia Pública número 23 Proyecto de ley número 12 de 2017 Senado**, *por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República para expedir un régimen laboral especial para los servidores públicos de las empresas sociales del Estado del nivel nacional y territorial y para expedir el sistema específico de carrera administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y la expedición del sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales de los servidores públicos vinculados a tales entidades, y se dictan otras disposiciones.*

Respetada doctora:

Reciba un cordial saludo:

Por medio del presente escrito los Directores Generales de los Institutos pertenecientes al

Sistema Nacional Ambiental (Sina), a saber: Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” (Invemar), el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander von Humboldt”, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas “Sinchi” y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John von Neumann”, nos dirigimos de manera respetuosa para solicitar que los institutos de investigación científica creados por la Ley 99 de 1993 vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que representamos, sean excluidos del presente proyecto de ley de la referencia, por las razones que a continuación se mencionan.

**1. Los institutos de investigación creados por la Ley 99 de 1993 hacen parte orgánicamente del sector ambiental y no del Sector de ciencia, tecnología e innovación**

En primer lugar, es preciso señalar que la Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (Sina) y se dictan otras disposiciones, crea el Sistema Nacional Ambiental –en adelante Sina–, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil<sup>1</sup>.

El Sina es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la misma Ley 99 de 1993, y está integrado por las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental; las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental; y las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental<sup>2</sup>.

Entre estas últimas se encuentran el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” - Invemar, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander von Humboldt”, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas “Sinchi” y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John von Neumann” –en adelante, los Institutos de Investigación–. Entidades igualmente creadas por Ley 99 de 1993, que cumplen específicamente la función de ser el apoyo científico y técnico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el cumplimiento de sus funciones<sup>3</sup>.

De conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 1286 de 2009 “*El Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) es un sistema abierto del cual forman parte las políticas, estrategias, programas, metodologías y mecanismos para la gestión, promoción, financiación, protección y divulgación de la investigación científica y la innovación tecnológica, así como las organizaciones públicas, privadas o mixtas que realicen o promuevan el desarrollo de actividades científicas, tecnológicas y de innovación (...)*”, siendo este un marco general.

Es por este motivo que, si bien los institutos pertenecen al Sina, en virtud del artículo 2.2.8.7.2.7 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 se articulan con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Sin embargo, no significa lo anterior que los institutos dejen de pertenecer al sector ambiental, del cual hacen parte orgánicamente, sino que participan en el sector de ciencia, tecnología e innovación por su competencia funcional. Ejemplo de lo anterior es que el artículo 2.2.8.7.2.8 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 también establece la articulación de los institutos con el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, creado por la Ley 46 de 1988, sin que eso signifique que hagan parte del mismo.

**2. Los institutos de investigación creados por la Ley 99 de 1993 y vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tienen una naturaleza jurídica especial**

Los institutos de investigación tienen una naturaleza jurídica especial consagrada en la Ley 99 de 1993 y en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015. En dicha normatividad se estableció que se trata de corporaciones civiles sin ánimo de lucro, de carácter público, sometidas a las reglas de derecho privado, organizados en los términos de la Ley 29 de 1990 y el Decreto número 393 de 1991.

En este orden de ideas, el ordenamiento jurídico los diferencia de las empresas de sociedades de economía mixta, de las empresas industriales y comerciales del Estado y de los establecimientos públicos. Para el legislador fue claro que, para desarrollar la función específica encomendada a estas instituciones, era necesario que contaran con una naturaleza especial, lo cual está previsto como un cometido específico y concreto que debe realizar el Estado por mandato constitucional. Así lo ha indicado la Corte Constitucional en la Sentencia C-316 de 1995:

*Existe en la Constitución un conjunto normativo que promueve y apoya la investigación en materia de ciencia y tecnología, así:*

*“...el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción*

<sup>1</sup> Artículo 1º numeral 13 de la Ley 99 de 1993.

<sup>2</sup> Artículo 4º de la Ley 99 de 1993.

<sup>3</sup> Artículo 16 de la Ley 99 de 1993.



*de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad” (inciso 2 del artículo 65).*

*“El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá condiciones especiales para su desarrollo” (inciso 3 del artículo 69).*

*“El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación” (aparte final del inciso 2 del artículo 70).*

*“La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que fomenten las ciencias y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a las personas e instituciones que ofrezcan estas actividades” (artículo 71).*

*Como si lo anterior no fuera suficiente, en el artículo 67, que consagra el derecho a la educación, se expresa que con esta “se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura” y que ella contribuye al “mejoramiento cultural, científico, tecnológico (...)”.*

En este orden de ideas, los institutos de investigación cuentan con un carácter público, en la medida en que desarrollan una actividad que debe realizar el Estado por mandato constitucional; sin embargo, su norma de creación estableció claramente dos cosas: 1. son sometidas a las reglas de derecho privado, y 2) están organizadas en los términos de la Ley 29 de 1990 y el Decreto número 393 de 1991.

Estas dos condiciones permiten a estas entidades realizar una gestión mucho más ágil que la que tendrían si fueran entidades públicas. Así pues, *“La agilidad que otorga esta conformación ha hecho posible que puedan contar con miembros privados, vincular su personal mediante contratos regidos por el derecho privado, al igual que realizar adquisiciones, contratar servicios, prestar asesorías y consultorías especializadas y establecer convenios con entidades nacionales y extranjeras con la eficiencia y flexibilidad que permite este régimen. Esta agilidad es fundamental en el campo de la investigación científica, dado su alto dinamismo, y sería mucho más difícil de lograr con la rigidez que imponen las normas que rigen el sector público”*<sup>4</sup>.

Debido a lo anterior, la organización interna de estos institutos de investigación es definida por sus propios Estatutos de acuerdo a lo que establezca

su órgano de dirección, pues están sometidas al mismo régimen de las corporaciones sin ánimo de lucro de carácter privado, es decir, a las normas previstas para estas en el Código Civil y demás disposiciones sobre la materia. El legislador ha sido claro en este tema, pues aun cuando el artículo 68 de la Ley 489 de 1998 establece cuáles son las entidades descentralizadas del orden nacional, el parágrafo 2° indica: *“Los organismos o entidades del Sector Descentralizado que tengan como objetivo desarrollar actividades científicas y tecnológicas, se sujetarán a la Legislación de Ciencia y Tecnología y su organización será determinada por el Gobierno nacional”*, el parágrafo 3° exceptúa a los institutos de investigación de dicha disposición al señalar: *“Lo dispuesto en el presente artículo no se aplica a las corporaciones civiles sin ánimo de lucro de derecho privado, vinculadas al Ministerio del Medio Ambiente, creadas por la Ley 99 de 1993”*.

Ahora bien, no se puede dejar de lado la característica relacionada al hecho de que son entidades vinculadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, pues las actividades desarrolladas por los organismos vinculados *“se asemejan a las que desarrollan habitualmente los particulares - motivo por el cual se rigen generalmente por las reglas del Derecho Privado, a diferencia de lo que ocurre con los entes adscritos, como los establecimientos públicos, que están encargados de ejercer funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público (ver artículo 70 de la Ley 489 de 1998)”*<sup>5</sup>.

Adicionalmente, se ha entendido en la literatura, lo cual ha sido aceptado así por la jurisprudencia *“que los conceptos de adscripción y vinculación hacen referencia al grado de autonomía de que gozan los entes descentralizados por servicios; la vinculación supone una mayor independencia respecto de los órganos del sector central de la Administración”*<sup>6</sup>. La autonomía en ningún momento implica que las instituciones puedan separarse de los lineamientos y políticas del sector al cual pertenecen, sino que supone independencia respecto a su manera de funcionar y de organizarse internamente.

### **3. La carrera administrativa frente a los institutos de investigación creados por la Ley 99 de 1993**

Si bien es cierto que el artículo 125 de la Constitución Política definió como regla general el sistema de carrera administrativa, no puede perderse de vista que el mismo precepto jurídico le otorgó al legislador la potestad de definir los casos

<sup>4</sup> Andrade *et al.*, Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia. Foro Nacional Ambiental. Bogotá, D. C., 2008.

<sup>5</sup> Sentencia C-666 de 2000 de la Corte Constitucional de Colombia.

<sup>6</sup> Sentencia C-666 de 2000 de la Corte Constitucional de Colombia.

en los cuales excepcionalmente no se aplicaría dicho sistema al establecer lo siguiente: “*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*”. Para ello, ha dicho la Corte Constitucional “*(...) debe haber un principio de razón suficiente que justifique al legislador para establecer excepciones a la carrera administrativa, de manera que la facultad concedida al nominador no obedezca a una potestad infundada*”<sup>7</sup>.

El legislador en los artículos 18 a 20 de la Ley 99 de 1993 tuvo la clara intención de excluir a estas instituciones de dicha carrera, al momento de establecer de manera clara e inequívoca que las mismas eran entidades vinculadas, autónomas y sometidas a las reglas de derecho privado. Tanto es así que el legislador al momento de expedir la Ley 909 de 2004 mediante la cual se “*expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*”, no incluyó a las corporaciones civiles sin ánimo de lucro que pertenecen al Sina.

Por otra parte, el numeral 2 del artículo 4º de la Ley 909 de 2004 establece un sistema específico de carrera administrativa para “*el personal científico y tecnológico de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología*”. Por lo que se requiere reiterar lo siguiente:

1. Los institutos de investigación pertenecen orgánicamente al Sina y no al sector de ciencia, tecnología e innovación. Solo participan en este último por su competencia funcional, en virtud del artículo 2.2.8.7.2.7 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015.

2. Los institutos de investigación cuentan con una naturaleza jurídica que no es de una entidad pública propiamente dicha, pues, tal y como lo hemos mencionado, tienen particularidades que los hacen distintos, porque así lo determinó el legislador.

En este orden de ideas, el carácter público que tienen los institutos de investigación se refiere a la función que desempeñan, pues están desarrollando un cometido específico y concreto que debe realizar el Estado por mandato constitucional; sin embargo, lo anterior en ningún momento implica que se les pueda llegar a considerar como entidades públicas, pues su naturaleza jurídica continúa siendo la de una corporación civil sin ánimo de lucro sometida a las reglas del derecho privado.

De conformidad con lo previsto en los artículos 123 inciso final, 210 inciso 2 y 365 inciso 2 de

la Constitución Política, los particulares pueden desempeñar funciones públicas, esto es lo que la jurisprudencia ha denominado descentralización por colaboración, dicha colaboración debe realizarse en las condiciones que señale la ley. Así pues, aun cuando la actividad que desarrollan los institutos de investigación es de carácter público, tal y como lo establece su norma de creación, ello por sí solo no le atribuye la categoría de servidores públicos, en estricto sentido, toda vez que son más los elementos propios de su naturaleza jurídica como corporaciones civiles sin ánimo de lucro sometidas a las reglas del derecho privado, que le atribuyen un carácter especialísimo y distinto frente al empleado público tradicional.

En ese sentido, los institutos de investigación se encuentran en un típico caso de descentralización por colaboración, pues el Estado acude al apoyo de particulares para el desempeño de una de sus funciones. Ha dicho la Corte Constitucional que se acude a esta opción cuando “*su manejo exige el concurso de personas con una formación especializada, de quienes no siempre dispone la Administración, o cuando los costos y el esfuerzo organizativo que requiere el montaje de una estructura técnica adecuada para llevar a cabo la prestación del servicio especial, resulta fiscalmente onerosa y menos eficiente, que la opción de utilizar el apoyo del sector privado. Mediante esta forma de descentralización ‘el Estado soluciona la atención de una necesidad pública, por fuera del esquema tradicional de atribuir a un organismo público el manejo de la función que exige el cumplimiento de un determinado cometido’*. Por eso, bien se ha dicho, que ‘*la descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas*’”<sup>8</sup>.

En este sentido, se previeron estas entidades, pues las actividades de investigación científica ambiental pueden resultar onerosas y poco eficientes, tal es así que la misma Ley 99 de 1993 permitió la posibilidad de asociación con todo tipo de entidades, públicas, corporaciones y fundaciones sin ánimo de lucro, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, universidades y centros de investigación científica, interesados en la investigación, lo anterior con el fin de conseguir los recursos necesarios para lograr esta actividad.

Cabe resaltar que, en razón a que no son una entidad pública, los institutos de investigación no conforman el Presupuesto General de la Nación, lo cual hace más eficiente la entrada de recursos de distintas fuentes que permitan el desarrollo de las funciones públicas que les fueron asignadas por la Ley 99 de 1993, toda vez que no requieren

<sup>7</sup> Sentencia C-195 de 1994 de la Corte Constitucional de Colombia.

<sup>8</sup> Sentencia C-863 de 2012 de la Corte Constitucional de Colombia.

la incorporación de estos recursos a través del Presupuesto General de la Nación, ni tienen límite de techo presupuestal para recibirlos.

En este orden de ideas, los ingresos de la actividad que desarrollan los Institutos no constituyen fondos públicos, en tanto la ley no les otorga tal carácter y porque tampoco ingresan al Presupuesto General de la Nación, dichos recursos pasan a ser parte del presupuesto propio de los institutos de investigación. En este sentido el *“Estado aprovecha la capacidad organizativa con que cuenta un particular, para garantizar la efectividad en el desarrollo de la función pública, esto es, en la prestación de determinado servicio”*<sup>9</sup>.

Entonces quienes trabajan en una corporación sin ánimo de lucro no son, en sentido subjetivo, servidores públicos, así objetivamente desempeñen por ley algunas funciones públicas, ya que no cuentan con la vinculación propia de los servidores del Estado mediante una relación legal y reglamentaria, sumado a las obligaciones y deberes especiales que como corporación civil sin ánimo de lucro tiene, los sitúa en el plano de particulares que mediante la técnica de la descentralización por colaboración, prevista por el Constituyente de 1991, colaboran en la prestación de un servicio sin que ello implique la existencia de un vínculo contractual o legal que permita inferir una relación directa con la Administración.

Es lógico que el legislador tomara la decisión de crear a estos institutos de investigación de la manera en la que lo hizo, pues así aseguraba que la investigación científica ambiental se realizara sin mayores inconvenientes, con el concurso de personas que ciertamente tienen una formación especializada y cuya actividad requiere esfuerzos operativos, técnicos y tecnológicos que son altamente onerosos para el Estado.

#### **4. Ventajas de la vinculación del personal, en beneficio exclusivo del quehacer institucional, desde las normas de derecho privado**

No obstante lo establecido en los artículos 18, 19, 20 y 21 de Ley 99 de 1993, en los cuales se determina el carácter público de los institutos de investigación. Sin embargo, la misma normatividad es clara al señalar que estas instituciones estarán sometidas a las normas de derecho privado, de manera tal que esta instrucción gobierna la totalidad de las relaciones contractuales y juridiconegociales que los institutos ejecuten, entre las cuales se encuentra lo relacionado con la vinculación de su cuerpo de colaboradores, las que entonces son amplia y suficientemente reguladas por el Código Sustantivo del Trabajo, sus normas

complementarias o modificatorias y, por supuesto, de manera particular por los contratos de trabajo celebrados.

No es improvisada la decisión del legislador de 1993 cuando en la Ley 99 del mismo año determinó que la vinculación del personal de los institutos de investigación fuera particular y de algún modo ajena a los esquemas propios del sector público, respecto de los cuales no ponemos en duda su necesidad, pero que dado el mandato misional otorgado, generarían escenarios altamente complejos para la vinculación del personal requerido para su cumplimiento, llegando incluso a tornar en inviables estas instituciones, riesgo que el País no puede darse el lujo de correr, ya que impactaría de forma negativa el campo de la investigación en ciencia y tecnología aprovechada en función de la conservación y el desarrollo sostenible del medio ambiente del territorio colombiano, contrariando importantes principios de rango constitucional, como son los consagrados en el Título II, Capítulo III de la Carta Política.

Son vastas y con el tiempo se han hecho cada vez más evidentes las ventajas que representa el que la vinculación del personal de los institutos sea regida por normas de derecho privado. Son ampliamente conocidas, de tiempo atrás, las dificultades que ha afrontado el País para retener, en el mejor sentido de esta expresión, a sus profesionales más destacados, cuyo mayor impacto se encuentra justamente en áreas de las ciencias naturales y la ingeniería, en un fenómeno conocido como “fuga de cerebros”, problema consistente no solo en formar doctores, sino en garantizarles un futuro promisorio tanto en materia de compensación económica, como en condiciones que les permitan desarrollar sus conocimientos en ambientes que además les aseguren su aplicación y cabal aprovechamiento.

Conscientes de lo anterior, desde estos institutos se ha procurado, constantemente, adoptar medidas que contrarresten de manera efectiva dicho fenómeno, para lo cual se han implementado distintos métodos. En este particular, consideramos pertinente hacer especial hincapié en el hecho de que ninguno de tales métodos sería posible si no se contara con las ventajas que permite la especial naturaleza de los institutos, en particular, dado el tema que nos ocupa, lo relacionado con la vinculación de sus colaboradores.

Para comenzar, cada una de las instituciones mencionadas ha establecido unos esquemas muy sólidos, transparentes y eficientes en materia de requisitos para ocupar los cargos previstos en sus distintas plantas de personal, conjugando hábilmente requerimientos de formación y experiencia, en función de específicas necesidades institucionales, de conformidad con el objeto misional de cada entidad, permitiendo además ágiles procesos de selección y vinculación.

<sup>9</sup> Sentencia del Consejo de Estado del 8 de agosto de 2012. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Rad. 1748-07. C. P.: Gerardo Arenas Monsalve.



Es así como cada uno de los institutos de investigación cuenta con un manual de funciones y requisitos mínimos, en los que se hallan establecidas las condiciones que debe reunir cualquier aspirante a ocupar un cargo. Tales documentos han ido constantemente evolucionando, gracias a que son sometidos al escrutinio y evaluación no solo de los propios institutos, sino también de organismos de diversa índole, desde entes de control, como la Contraloría General de la República en ejercicio de sus auditorías, hasta entidades certificadoras en calidad, algunas internacionales, las cuales son muy exigentes en cuanto a las condiciones para que tales documentos sean satisfactorios de acuerdo con estándares tanto nacionales como extranjeros, lo cual habla por sí solo del nivel que han de observar los mismos.

Pero ha de destacarse que la realidad actual de tales manuales responde a una evolución y mejora continua de los mismos, de conformidad con los requerimientos que la actividad misional demanda, permitiendo su modulación en función de la necesidad de un perfil profesional determinado, normalmente muy cualificado, lo cual permite crear un ambiente propicio para que investigadores altamente destacados, todos ellos colombianos, opten por prestar sus servicios a estas instituciones, y no sucumban a la tentación de radicarse en el exterior, ante muy tentadoras ofertas provenientes de diversas partes del mundo.

Esto último no solo contribuye a disminuir el rezago que tiene el país en doctores vinculados a este tipo de instituciones, sino que apunta de manera muy efectiva en la necesidad de consolidar esfuerzos a nivel nacional para alcanzar, o al menos acercarnos, a estándares internacionales en esta materia.

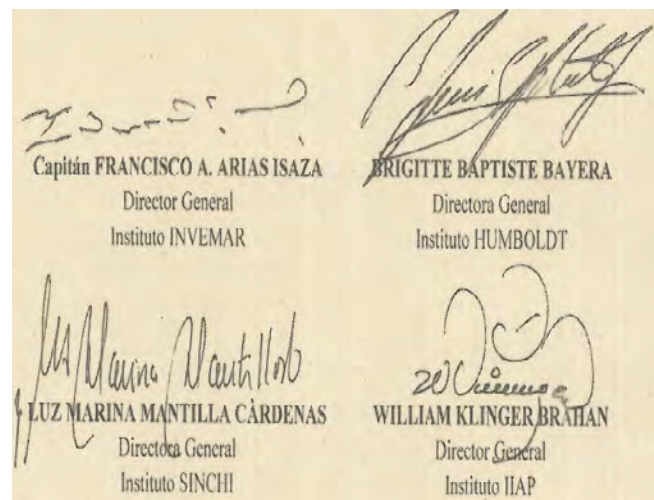
En la misma vía, los cuatro institutos de investigación han realizado ingentes esfuerzos para formar y cualificar a nuestros investigadores, para lo cual se han estructurado planes de capacitación propios, alimentados con recursos gestionados con grandes dificultades, que a la postre han permitido que contemos hoy con doctores en diversos campos de la ciencia, con reconocimiento nacional e internacional.

Todos los esfuerzos hasta ahora mencionados constituyen una fuente de valor incalculable para el desarrollo del mandato legal que reposa sobre estas instituciones, ya que los investigadores con altos niveles contribuyen a apalancar recursos de cofinanciación con organismos (principalmente internacionales), que tienen como punto de especial valoración celebrar convenios con instituciones de alto nivel, el cual parte, por su puesto, de las calidades y cualidades del personal vinculado.

A contrario sensu, contar con un esquema rígido de vinculación, y sin entrar a desarrollar aspectos como las demoras propias de los procesos de selección, las bajas escalas salariales y los esquemas inamovibles, generaría trabas insalvables para que desde estos institutos se lograra vincular y mucho menos retener personal altamente cualificado, lo que les impactaría de forma muy negativa, generando evidentes desmejoras y por ende viéndose comprometidos, entre otros factores, recursos de cooperación internacional, los cuales constituyen hoy en día la principal fuente de financiación de los distintos proyectos de investigación que se desarrollan desde los institutos de investigación del Sina.

En este sentido comedidamente reiteramos nuestra solicitud para ser excluidos del Proyecto de ley que nos ocupa.

De usted muy atentamente,



Capitán FRANCISCO A. ARIAS ISAZA  
Director General  
Instituto INVEMAR

BRIGITTE BAPTISTE BAYERA  
Directora General  
Instituto HUMBOLDT

LUZ MARINA MANTILLA CÁRDENAS  
Directora General  
Instituto SINCHI

WILLIAM KLINGER BRAHAN  
Director General  
Instituto IAP

#### LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de mayo del año dos mil dieciocho (2018)

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, las siguientes Consideraciones:

**Concepto:** Los Directores Generales de los Institutos Pertencientes al Sistema Nacional Ambiental (Sina), Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés”, Invemar, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander von Humboldt”, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas “Sinchi” y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John von Neumann”.

**Refrendado por** Capitán Francisco A. Arias Isaza, Brigitte Baptiste Bayera, Luz Marina Mantilla Cárdenas y el doctor William Klinger Brahan al **Proyecto de ley número 12** de 2017 Senado.

**Título del Proyecto:** “*por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro tēpore al Presidente de la República para expedir un*

*régimen laboral especial para los servidores públicos de las empresas sociales del Estado del nivel nacional y territorial y para expedir el Sistema Específico de Carrera Administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y la Expedición del Sistema de Estímulos, Capacitación y Situaciones Administrativas Especiales de los Servidores Públicos vinculados a tales entidades, y se dictan otras disposiciones”.*

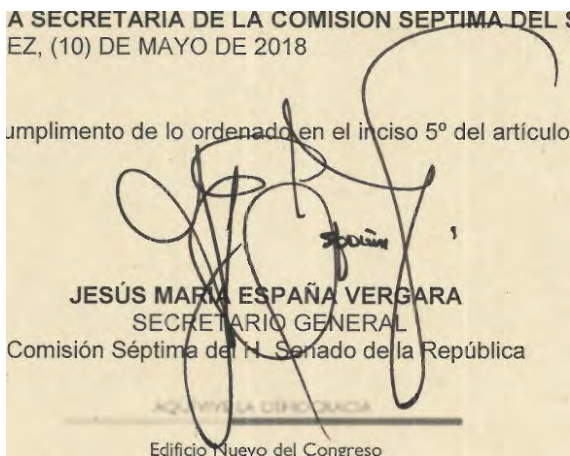
**Número de folios:** doce (12) folios.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día** jueves diez (10) de mayo de 2018.

**Hora:** 12:00 m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



**CONTENIDO**

Gaceta número 242 - Jueves, 10 de mayo de 2018  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
PONENCIAS

Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 208 de 2018 Senado, 107 de 2017 Cámara, por medio del cual se declara patrimonio de la nación el “Inty Raymi” que se celebra cada 21 de junio como el fin y comienzo de año de los pueblos pasto y quillasinga en los departamentos de Nariño y Putumayo. ....	1
--	---

Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 219 de 2018 Cámara, 201 de 2018 Senado, por el cual se regula lo previsto en el parágrafo 5º del artículo 361 de la Constitución Política relativo a los programas y proyectos de inversión que se financian con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías .....	5
<b>TEXTOS DE PLENARIA</b>	
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 9 de mayo de 2018, al Proyecto de acto legislativo número 13 de 2018 Senado, por medio del cual se modifica el inciso primero del artículo 357 de la Constitución Política - Sistema General de Participaciones.....	6
<b>CONCEPTOS JURÍDICOS</b>	
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 136 de 2017 Senado, por la cual se fomenta la cultura de la donación voluntaria, altruista, habitual y no remunerada de sangre segura y se dictan otras disposiciones. ....	6
Concepto jurídico de Acofaen al Proyecto de ley número 12 de 2017 Senado, por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t�mpore al Presidente de la República para expedir un régimen laboral especial para los servidores públicos de las Empresas Sociales del Estado del nivel nacional y territorial y para expedir el Sistema Específico de Carrera Administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y la expedición del sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales de los servidores públicos vinculados a tales entidades, y se dictan otras disposiciones. ....	7
Concepto jurídico de Directores Generales de los Institutos pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental (SINA), a saber: Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” (Invemar), el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander Von Humboldt”, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas “Sinchi” y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John Von Neumann”, a la Audiencia Pública número 23 Proyecto de ley número 12 de 2017 Senado, por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t�mpore al Presidente de la República para expedir un régimen laboral especial para los servidores públicos de las empresas sociales del Estado del nivel nacional y territorial y para expedir el sistema específico de carrera administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y la expedición del sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales de los servidores públicos vinculados a tales entidades, y se dictan otras disposiciones. ....	10