

Proyecto de Ley No. _____

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

El Congreso de Colombia

Decreta:

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

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

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

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

2. El Sistema Específico de Carrera Administrativa de los servidores públicos vinculados a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, el cual contendrá
 - a) Los requisitos máximos y mínimos para acceder al Sistema Específico de Carrera Administrativo.

- b) El régimen de situaciones administrativas especiales y el sistema de incentivos, estímulos y capacitación especial para los servidores públicos vinculados a las entidades que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación,
- c) Modificación o transformación de la naturaleza jurídica de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

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

Cordialmente,

ALEJANDRO GAVIRIA URIBE
Ministro de Salud y Protección Social

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

El presente documento contiene la exposición de motivos del proyecto de ley que otorga facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República para expedir un régimen laboral especial para los servidores públicos de las Empresas Sociales del Estado del nivel nacional y territorial, así como para expedir el Sistema Específico de Carrera Administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades públicas del orden nacional que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y la expedición del sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales de los servidores públicos vinculados a tales entidades, y se dictan otras disposiciones.

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

1. Aspectos generales de carrera administrativa.
2. Régimen laboral especial para los servidores públicos de las empresas sociales del estado del nivel nacional y territorial
3. Sistema específico de carrera administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades públicas del orden nacional que integran el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación y para la expedición del sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales de los servidores públicos vinculados a tales entidades.

1. ASPECTOS GENERALES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

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

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

1. La Constitución Política eleva a rango constitucional la garantía para todo ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, derecho que

para hacer efectivo puede, entre otros, acceder al desempeño de funciones y cargos públicos¹.

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

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

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

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

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

La Ley 909 de 2004, en esencia consagra:

- a. Las condiciones para crear un servicio civil profesional como uno de los referentes de renovación de la Administración Pública.
- b. Las bases para corregir las deficiencias que presentaba el modelo de empleo.
- c. La modernización del empleo público a través de las siguientes estrategias:
 - La profesionalización de los empleados
 - La flexibilización de la gestión del talento humano.
 - La responsabilidad por el trabajo realizado por medio de una pertinente evaluación del desempeño laboral.
 - La capacitación para aumentar los niveles de eficiencia⁴.

¹ Artículo 40 -7 de la Constitución Política

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

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

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

- a. Conformar la Comisión Nacional del Servicio Civil, según los criterios contenidos en la sentencia C-372 de 1999 (artículos 7 a 20). Le asigna funciones y establece un modelo mixto. No se le atribuyen todas las competencias por imposibilidad para cumplirlas (artículos 11 y 12 y sentencia C-1265/05).
- b. Para proteger los principios del mérito y eficacia, atribuye a las universidades públicas o privadas y demás instituciones de educación superior la realización de los concursos (art. 30). No obstante, el artículo 134 de la Ley 1753 de 2015 modificó el artículo 3 del Decreto Ley 760 de 2005⁵, en el sentido de señalar que los concursos o procesos de selección que se adelanten con universidades públicas o privadas, instituciones universitarias e instituciones de educación superior deberán acreditarse por el Ministerio de Educación Nacional para tal fin.
- c. Fija reglas para el ejercicio de empleos que constituyen la gerencia pública (artículos 47 a 50).
- d. Tanto los empleos de carrera como los de gerencia pública deben ser provistos mediante comprobación del mérito. Esta es la apuesta del legislador, si la responsabilidad en la gerencia funciona, la evaluación del desempeño laboral también lo hará en el empleo de carrera.
- e. Los gerentes públicos se someterán a los acuerdos de gestión y a un sistema de responsabilidad por resultados.
- f. La evaluación del desempeño laboral de los empleados públicos se hará más exigente, pues la presión de la responsabilidad se introducirá desde los cargos de la cúpula a toda la estructura.
- g. Prevé la posibilidad de crear, no solamente empleos públicos temporales para atender programas coyunturales o necesidades transitorias, sino también empleos de medio tiempo o de tiempo parcial (artículos 21 y 22).
- h. Dicta normas para proteger la maternidad tal como lo hizo la Ley 443 de 1998; como novedad ordena la indemnización por maternidad a las empleadas de libre nombramiento y remoción o nombradas provisionalmente que sean retiradas del servicio por supresión de los cargos que ejerzan (artículo 51).
- i. Otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República para dictar normas complementarias a la ley y decretos con fuerza de ley para adoptar algunos sistemas específicos de carrera (artículo 53).

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

- a. La carrera administrativa general, regulada actualmente por la Ley 909 de 2004.
- b. Los sistemas de creación legal, denominados específicos a los que se refiere el artículo 4 de la Ley 909 de 2004, que como derivaciones del sistema general, se aplican a los siguientes servidores públicos y en las siguientes entidades:

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

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

- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC,
- Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN,
- Superintendencias,
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República,
- Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil
- Las que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología,
- Personal no uniformado del Ministerio de Defensa y de la Fuerza Pública,
- Personal docente,
- Contralorías Territoriales,
- Personal diplomático y consular del Ministerio de Relaciones Exteriores, y
- Personal administrativo del Congreso de la República.

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

- Personal Uniformado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional
- Rama Judicial,
- Fiscalía General de la Nación,
- Personal administrativo de la Rama Legislativa
- Contraloría General de la Republica,
- Procuraduría General de la Nación,
- Defensoría del Pueblo,
- Registraduría Nacional del Estado Civil,
- Carrera Diplomática y
- Entes Autónomos Universitarios.

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

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

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

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

6 Corte constitucional. Sentencias C- 1230 de 2005, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil y C-175/06, M. P. Dr. Jaime Córdoba Triviño

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

2. RÉGIMEN LABORAL ESPECIAL PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO DEL NIVEL NACIONAL Y TERRITORIAL

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

2.1. Las Empresas Sociales del Estado - ESE

El régimen y naturaleza jurídica de las Empresas Sociales del Estado se encuentra determinado por la Ley 100 de 1993, *"Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones"*, en sus artículos 194 a 197, señalando que su objeto es el de prestar servicios de salud, como servicio público de la seguridad social.

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

1. El nombre deberá mencionar siempre la expresión "Empresa Social del Estado".
2. El objeto debe ser la prestación de los servicios de salud, como servicio público a cargo del Estado o como parte del servicio público de seguridad social.
3. La junta o consejo directivo estará integrada de la misma forma dispuesta en el artículo 19 de la Ley 10 de 1990.
4. El director o representante legal será designado según lo dispone el artículo 192 de la Ley.
5. Las personas vinculadas a la empresa tendrán el carácter de empleados públicos y trabajadores oficiales, conforme a las reglas del Capítulo IV de la Ley 10 de 1990.
6. En materia contractual se registrará por el derecho privado, pero podrá discrecionalmente utilizar las cláusulas exorbitantes previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

⁷Artículo 194.

⁸Artículo 195.

7. El régimen presupuestal será el que se prevea, en función de su especialidad, en la Ley Orgánica de Presupuesto, de forma que se adopte un régimen de presupuestación con base en el sistema de reembolso contra prestación de servicios, en los términos previstos en la ley.
8. Por tratarse de entidades públicas podrás recibir transferencias directas de los presupuestos de la Nación o de las entidades territoriales.
9. Para efectos de tributos nacionales se someterán al régimen previsto para los establecimientos públicos.

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

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

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

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

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

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

“En armonía con lo anterior, la jurisprudencia de esta Corte ha explicado respecto del régimen y naturaleza de las Empresas Sociales del Estado que (i) la ley 100 de 1993 creó el sistema de seguridad social y definió en el artículo 94 la naturaleza de las Empresas Sociales del Estado; (ii) que el objeto de estas Empresas es la prestación de los servicios de salud, como servicio público a cargo del Estado, o como parte del

⁹Artículos 38 y 68.

servicio público de seguridad social; (iii) que estas Empresas constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada creada por el Legislador en virtud de las facultades que le confiere el artículo 150, numeral 7; (iv) que son entes que no pueden confundirse y se diferencian claramente de los establecimientos públicos, ya que la Ley 489 de 1998, al definir en el artículo 38 la integración de la rama ejecutiva del poder público, incluyó dentro de ésta a las Empresas Sociales del Estado, reconociéndoles una categoría diferente a la de los establecimientos públicos; (v) que estas Empresas como nueva categoría de entidades descentralizadas y concebidas con un objeto específico definido por la propia ley, de conformidad con los propósitos constitucionales que mediante su existencia persigue el Legislador, se rigen por unas reglas y una normatividad especial; (vi) que la Ley señala que estas entidades descentralizadas son creadas por la Nación o por las entidades territoriales para la prestación de servicios de salud, en forma directa; y (vii) que es al Legislador a quien corresponde su creación, por la propia naturaleza de creación legal de estas entidades, y que igualmente se encuentra facultado ampliamente para determinar su estructura orgánica”.

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

2.2. Régimen jurídico de las Empresas Sociales del Estado

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

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

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

10 Sentencia C-171/2012

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

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

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

2.3. Situación laboral de las Empresas Sociales del Estado

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

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

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

- a) **DIRECCIÓN:** Conformada por la Junta Directiva y el Gerente y tiene a su cargo mantener la unidad de objetivos e intereses de la organización en torno a la Misión y Objetivos institucionales; identificar las necesidades esenciales y las expectativas de los usuarios, determinar los mercados a atender, definir la estrategia del Servicio, asignar recursos, adoptar y adaptar normas de eficiencia y calidad controlando su aplicación en la gestión institucional, sin perjuicio de las demás funciones de dirección que exija el normal desenvolvimiento de la entidad.
- b) **ATENCIÓN AL USUARIO:** Es el conjunto de unidades orgánico-funcionales encargadas de todo el proceso de producción y prestación de Servicios de Salud con sus respectivos procedimientos y actividades, incluyendo la atención administrativa demandada por el usuario. Comprende la definición de políticas

institucionales de atención, el tipo de recursos necesarios para el efecto, las formas y características de la atención, y la dirección y prestación del servicio.

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

2.4. Personal vinculado a las Empresas Sociales del Estado

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

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

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

(...)

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

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

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

Los empleados públicos se clasifican de la siguiente manera:

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

Libre nombramiento y remoción: Nivel Directivo, Nivel Asesor

Carrera administrativa: Nivel Profesional, Nivel Técnico y Nivel Asistencial

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

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

Tipo de Clasificación / Nivel	Nivel 1		Nivel 2		Nivel 3		Total	
	No. Cargos Provistos	%						
Inscritos en carrera	9.106	36%	6.249	51%	3.709	45%	19.064	41%
Nombramiento provisional	6.221	24%	2.988	24%	2.456	30%	11.665	25%
Libre Nombramiento	2.187	9%	535	4%	237	3%	2.959	6%
Periodo Fijo	1.412	6%	171	1%	38	0%	1.621	4%
Planta Temporal	1.210	5%	588	5%	918	11%	2.716	6%
Servicio Social Obligatorio	2.741	11%	504	4%	11	0%	3.256	7%
Trabajador Oficial	2.439	10%	1.240	10%	814	10%	4.493	10%
(en blanco)	101	0%	95	1%	1	0%	197	0%
Total general	25.417	100%	12.370	100%	8.184	100%	45.971	100%

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

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

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

Tabla 2.

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabla No. 3

Programa de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Prestación de Servicios de Salud										
EJECUCIÓN COMPONENTE REORGANIZACIÓN OPERATIVA DE IPS										
Vigencias 2004 - 2011										
\$Col. Millones										
										feb-16
Entidad Territorial	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Total IPS	Recursos Comprometidos		Total Nación	Cofinanciación	Recursos Totales	
					MHCP	MPS				
Antioquia	17	7	0	24	18.870	6.388	25.259	7.732	32.991	
Atlántico	3	2	1	6	40.330	7.065	47.395	15.591	62.986	
Barranquilla	7	1	1	9	25.000	16.100	41.100	90.000	131.100	
Bolívar	0	5	1	6	47.794	16.879	64.673	25.065	89.738	
Boyacá	14	9	1	24	63.619	22.944	86.563	27.268	113.831	
Caldas	8	4	2	14	8.692	8.181	16.873	11.987	28.860	
Cauca	36	0	1	37	46.744	10.462	57.206	21.968	79.174	
Cesar	6	3	0	9	23.720	10.510	34.230	9.497	43.727	
Chocó	25	1	0	26	0	14.155	14.155	0	14.155	
Córdoba	14	1	0	15	16.571	15.635	32.206	11.880	44.086	
Cundinamarca	3	2	1	6	23.723	14.871	38.594	43.771	82.365	
Huila	4	2	0	6	3.583	2.265	5.848	1.341	7.189	
Magdalena	0	4	1	5	33.615	17.907	51.521	17.336	68.857	
Nariño	1	0	0	1	8.004	0	8.004	1.058	9.062	
Norte de Santander	1	0	0	1	1.022	1.444	2.466	0	2.466	
Risaralda	0	0	1	1	14.578	7.804	22.382	7.500	29.882	
San Andrés	1	1	0	2	7.130	6.481	13.611	0	13.611	
Santander	5	4	2	11	91.452	18.341	109.794	16.919	126.712	
Sucre	3	2	0	5	6.363	7.406	13.769	0	13.769	
Tolima	4	0	0	4	0	2.700	2.700	1.100	3.800	
Valle del Cauca	0	1	0	1	5.621	4.777	10.399	2.351	12.750	
Vaupés	0	1	0	1	4.693	1.889	6.582	0	6.582	
Vichada	1	0	0	1	835	800	1.635	0	1.635	
TOTAL	153	50	12	215	491.960	215.003	706.963	312.363	1.019.326	

FUENTE: Unidad Administrativa Financiera - Prmrms

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

Tabla No. 4
Composición porcentual del gasto de personal de planta y servicios personales indirectos de las IPS públicas por nivel de atención, vigencia 2014

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

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

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

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

- Las Empresas Sociales del Estado tienen plantas de personal rígidas.
- Las plantas de personal no se ajustan a las necesidades de los Hospitales.
- Tienen pocas posibilidades de ajustar su estructura a la demanda y a los tiempos y requerimientos de la contratación con las EPS.
- La rigidez del sistema de vinculación va en contravía de la misma naturaleza de las Empresas Sociales del Estado.
- La rigidez de la vinculación de personal del sector público les impide a las Empresas Sociales del Estado ser competitivas en el sector salud.
- Se deben tener en cuenta los criterios definidos en las Sentencias de la Corte Constitucional C-614 de 2009 y C-171 de 2012, sobre formalización laboral.

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

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

No obstante, con el fin de lograr la primacía de los principios mínimos fundamentales señalados en el artículo 53 de la Constitución Política, y con el fin de superar algunas situaciones que la Corte Constitucional refirió en la Sentencia C-614 de 2009, relacionadas con el cumplimiento de funciones misionales permanentes a través de

contratos de prestación de servicios o de otras modalidades que impliquen intermediación laboral y, en la Sentencia C-171 de 2012 en relación con la contratación con terceros y la necesidad de que las Empresas Sociales del Estado cuenten con plantas de personal propias, idóneas, adecuadas y suficientes para atender y desarrollar sus funciones de carácter permanente, han surgido iniciativas gubernamentales tendientes a la formalización de las relaciones laborales y la aplicación de los estándares internacionales del trabajo decente.

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

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

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

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

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

Es importante tener en cuenta que el Legislador se encuentra revestido de la competencia necesaria para establecer la forma en que serán prestados los servicios públicos como el de la salud y los mecanismos a través de los cuales las Empresas Sociales del Estado pueden ejercer sus cometidos institucionales, para el caso, en su ámbito laboral.

En ese sentido, debe establecerse una forma adecuada de vinculación del personal requerido para prestar los servicios de salud, con el fin de ajustarla a la realidad de las

necesidades particulares de las ESE, permitiéndoles ser competitivas en el mercado y mejorar sus estándares de calidad en la prestación de los servicios.

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

2.5. Garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público

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

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

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

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

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

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

3. SISTEMA ESPECÍFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA DEL PERSONAL QUE PRESTA SUS SERVICIOS EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL QUE INTEGRAN EL SISTEMA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN Y PARA LA EXPEDICIÓN DEL SISTEMA DE ESTÍMULOS, CAPACITACIÓN Y SITUACIONES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS A TALES ENTIDADES.

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

3.1. Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación

El artículo 70 de la Constitución Política prevé, entre otros, que el Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación, y debe entenderse que la promoción de la investigación y la ciencia, cobija entre otras, a las instituciones públicas que se dedican precisamente a la actividad científica y a la innovación en la medida que, conforme lo prevé el artículo 71 de la Constitución Política *“(...) El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.”*

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

Teniendo en cuenta lo anterior, la necesidad de poner al día el diseño y los instrumentos del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, así como de darle un mayor peso estratégico al Sector de Ciencia, Tecnología e Innovación por la importancia que el mismo reviste para el país, se adelantó la iniciativa que culminó el 23 de enero de 2009 con la sanción presidencial de la Ley 1286 de 2009, *“Por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones”*.

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

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

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

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

1. *Propiciar la generación y uso del conocimiento, a través del desarrollo científico, tecnológico y la innovación, como actividades esenciales para darle valor agregado a nuestros recursos, crear nuevas empresas basadas en investigación, desarrollo tecnológico e innovación, alcanzar mayores y sostenidas tasas de crecimiento económico, acumulación y distribución de riqueza, con el objeto de mejorar los niveles de calidad de vida de los ciudadanos.*
2. *Fomentar y consolidar, con visión de largo plazo, los centros y grupos de investigación particulares y de las Instituciones de Educación Superior, sean públicas o privadas, los centros de desarrollo tecnológico, los parques tecnológicos, los centros de productividad, las instituciones dedicadas a la apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación, las entidades de gestión, administración y promoción del conocimiento, las incubadoras de empresas de base tecnológica y el desarrollo del talento humano, las academias y sociedades científicas, tecnológicas y de innovación, y las diferentes redes, iniciativas de organizaciones e individuos tendientes al fortalecimiento del sistema.*
3. *Promover y consolidar por diversos mecanismos, la inversión pública y privada creciente y sustentable en investigación, desarrollo tecnológico, innovación y formación del capital humano, para la ciencia, la tecnología y la innovación, como instrumentos determinantes de la dinámica del desarrollo económico, social y ambiental.*
4. *Diseñar modelos contemporáneos y visionarios de desarrollo económico y social, basados en procesos de enseñanza aprendizaje permanente y democratizado de la ciencia, la tecnología y la innovación, regidos por políticas públicas, bajo la indelegable responsabilidad del Estado.*
5. *Hacer prospectiva en ciencia, tecnología e innovación, adoptar decisiones y emprender acciones en materia de ciencia, tecnología e innovación que contribuyan a la construcción conjunta e integrada de escenarios de futuro de Colombia en el contexto mundial.*
6. *Fomentar la coordinación, seguimiento y evaluación entre la política y el desarrollo nacional en ciencia, tecnología e innovación con la actuación internacional del Estado y su política exterior y promover su vinculación con iniciativas y proyectos internacionales estratégicos de ciencia, tecnología e innovación.*
7. *Articular al sistema y a sus actores con los sistemas e instancias existentes, con el objeto de que cada uno de los componentes desempeñe el papel específico que le corresponde en el proceso, creando sinergia y optimización de recursos.*
8. *Realizar el seguimiento y evaluación de la política nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y de las actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación realizadas por el SNCTI.*
9. *Promover y evaluar la alianza estratégica universidad-empresa, en función de desarrollar conjuntamente la ciencia, la tecnología y la innovación en sectores estratégicos para el desarrollo económico y social del país.*

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

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

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

En forma concordante, en lo que constituye una línea jurisprudencial clara, debe mencionarse que la Sección Segunda del Honorable Consejo de Estado, que es la de asuntos laborales, en la sentencia dictada el 11 de marzo del 2004, dentro del expediente No. 11001-03-25-000-194-00 declaró nula la pretensión de regular a los servidores públicos que se rigen en sus situaciones administrativas por regímenes especiales por las normas dictadas por el Gobierno Nacional para los entes que se encuentran bajo la regulación general de todas las entidades estatales.

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

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

La Visión Colombia 2019, documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, con el objetivo de plantear metas a largo plazo en materias relacionadas con el crecimiento económico, infraestructura física, capital humano y desarrollo social y territorial, entre otras, en su meta 4- "*Desarrollar y consolidar el capital humano colombiano para la ciencia, la tecnología y la innovación*", estableció la necesidad de apoyar la profesionalización de la investigación, de promover la formación de un sistema nacional de investigadores, de financiar actividades que favorezcan la vinculación al país de la capacidad de trabajo de investigadores colombianos residentes en el exterior, así como la vinculación de científicos y personal que desarrolle innovación y desarrollo tecnológico extranjeros de reconocida capacidad a instituciones de investigación

colombianas, y de fortalecer la formación técnica y tecnológica, como estrategias para avanzar en una cultura de la innovación basada en la formación de recurso humano, para que desde las más diversas áreas se potencie la ciencia y la tecnología como factor de desarrollo de organizaciones fabriles, académicas o puramente investigativas.

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

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

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

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

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

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

Dentro de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se propone que Colombia posicione la producción científica y tecnológica, y la innovación como el eje central de la competitividad, que lo ubique dentro de los tres países más innovadores de América Latina en el 2025. Por ello, el Gobierno Nacional, junto con todos los actores del

SNCTI, deberán implementar los mecanismos que permitan acelerar el progreso necesario que logre disminuir el rezago que existe en materia de ciencia, tecnología e innovación en el país, focalizando la creación y fortalecimiento de capacidades en capital humano, infraestructura, financiación y cultura de la CT+I, avanzando a su vez en la calidad de la investigación y de la innovación.

Para contar con herramientas eficaces que permitan obtener ese resultado propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 para el año 2025, resulta indispensable dotar a las entidades del sector de Ciencia, Tecnología e Innovación, de herramientas concretas como aquellas que en relación con las Universidades Estatales han estado plasmadas en los decretos 1444 de 1992, 2912 del 2011 y 1279 del 2002, en los cuales, para poder contar con esos instrumentos cuya implementación se realizará al ejercer las facultades pro tempore contenidas en el articulado sugerido, se diseñaron formas diferentes de remuneración al personal, que –valga la redundancia- difieren sustancialmente del sistema de remuneración de los otros servidores públicos, en cuanto permite que personas con calificaciones, experiencia, estudios y conocimientos por fuera de lo común, vale decir científicos con estudios postdoctorales –entre otros-, puedan ser vinculados reconociéndoles remuneraciones que correspondan con esas calidades excepcionales y que constituyan un factor que los motive a vincularse a las entidades del sector y no a empresas multinacionales o universidades.

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

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

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

3.2. Entidades del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación,

Varias de las entidades públicas que forman parte del SNCTI han sido objeto en los últimos años de procesos de reestructuración que buscan su fortalecimiento, especificidad y posicionamiento como Institutos Científicos y Tecnológicos, situación que les exige

continuar avanzando en su modernización a efectos de fortalecer su capacidad de ejecución para liderar el proceso de innovación y conocimiento que el país requiere en cada uno de sus campos de investigación.

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

Nombre	Adscrita: A	Tipo	Figura jurídica
	Dendiente: D		
Instituto Nacional de Salud	A: Ministerio de Salud	Instituto de investigación	Entidad pública autónoma, con presupuesto propio, y personería jurídica.
Instituto Nacional de Cancerología	A: Ministerio de Salud	Instituto de investigación	Entidad pública autónoma, con presupuesto propio, y personería jurídica
Investigación de Recursos Biológicos "Alexander Von Humboldt -	A: Ministerio del Medio Ambiente	Instituto de investigación	Entidad pública autónoma con presupuesto propio, y personería jurídica
Instituto Amazónico de Investigaciones "SINCHI"	A: Ministerio del Medio Ambiente		Entidad pública autónoma con presupuesto propio, y personería jurídica
Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John von Neumann"	A: Ministerio del Medio Ambiente	Instituto de investigación	Entidad pública autónoma con presupuesto propio, y personería jurídica
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales-IDEAM	A: Ministerio del Medio Ambiente	Instituto de investigación	Entidad pública autónoma con presupuesto propio, y personería jurídica
Instituto de Investigaciones Marinas	A: Ministerio del Medio Ambiente	Instituto de investigación	Entidad pública autónoma con presupuesto propio, y

y Costeras “José Benito Vives de Andrés”- INVEMAR			personería jurídica
Instituto Nacional de Metrología	A: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Centro de servicios técnicos	Entidad pública autónoma con presupuesto propio, y personería jurídica
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	A: Fiscalía General de la Nación	Instituto de investigación y servicios técnicos	Entidad pública autónoma con presupuesto propio, y personería jurídica
Instituto Colombiano de Antropología e Historia - ICANH	A: Ministerio de Cultura	Instituto de investigación	Entidad pública autónoma con presupuesto propio, y personería jurídica
Centro Nacional de Memoria Histórica	A: Departamento de Prosperidad Social	Instituto de investigación	Entidad pública autónoma con presupuesto propio, y personería jurídica
Instituto Geográfico Agustín Codazzi- Centro de Investigación y Desarrollo en Información Geográfica	A: Dane	Centro de servicios técnicos	Entidad pública autónoma con presupuesto propio, y personería jurídica
Servicio Geológico Colombiano	A: Ministerio de Minas y Energía	Instituto de investigación	Instituto científico y técnico. Entidad pública autónoma con presupuesto propio, y personería jurídica
Corpoica	A: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Centro de desarrollo tecnológico	Corporación sin ánimo de lucro, de participación mixta, con patrimonio propio.
Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas-DIMAR	A: Ministerio de Defensa Nacional	Centro de investigación, dependiente de EPM	Entidad pública autónoma con presupuesto propio, y personería jurídica
Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico,	A: Alcaldía de Bogotá D.C.	Instituto de investigación	Entidad pública autónoma, con personería jurídica, autonomía administrativa

IDEP

y patrimonio propio

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

A manera de ejemplo se reseñan las siguientes entidades:

3.2.1. Servicio Geológico Colombiano (SGC):

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

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

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

Finalmente, estudios adelantados en el año 2011 por el Ministerio de Minas y Energía aseguraban que el país requería de políticas articuladas en materia de investigación y análisis del subsuelo. El auge minero-energético exigía avanzar en el conocimiento integral del subsuelo teniendo en cuenta que Colombia tenía un conocimiento inferior del subsuelo, medido como porcentaje total del conocimiento del territorio, en materia de geología (48), geoquímica (28) y geofísica (4), cuando se comparaba con países como Perú (100, 50 y 60, respectivamente), Chile (25, N/A, 50, respectivamente) y Brasil (57, N/A, 25, respectivamente).

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

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

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

Así las cosas, el Gobierno Nacional, entre otros decretos, expidió el Decreto Ley 4131 de 2011 *“Por el cual se cambia la Naturaleza Jurídica del Servicio Geológico Colombiano (Ingeominas)”*, y determina en el artículo 3° que el Servicio Geológico Colombiano como entidad de carácter científico y técnico tiene como objeto *“realizar la investigación científica básica y aplicada del potencial de recursos del subsuelo; adelantar el seguimiento y monitoreo de amenazas de origen geológico; administrar la información del subsuelo; garantizar la gestión segura de los materiales nucleares y radiactivos en el país; coordinar proyectos de investigación nuclear, con las limitaciones del artículo 81 de la Constitución Política, y el manejo y la utilización el reactor nuclear de la Nación”*. En tal sentido, dicho Decreto de naturaleza extraordinaria y de rango legal determina funciones explícitas para el Servicio Geológico Colombiano especializándolo en investigación, generación e integración de conocimientos básicos y aplicados del potencial de recursos del subsuelo y en la administración de los datos e información del subsuelo del territorio nacional, atendiendo a las prioridades de las políticas del Gobierno Nacional, con el fin de consolidar a la entidad como la autoridad geocientífica del territorio nacional y líder en la investigación de aplicaciones nucleares y radiactivas.

3.2.2. Instituto Colombiano Agropecuario (ICA):

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

La Constitución de 1991 le dio singular prevalencia al tema de la producción de alimentos y al desarrollo integral de las actividades agrícolas, cuando a través de su artículo 65 lo

elevó a rango constitucional disponiendo que *“la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado”* y que *“se le otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras”*.

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

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

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

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

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

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

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

El Instituto debe trabajar para el mejoramiento del estatus sanitario y fitosanitario de estos sectores, teniendo en cuenta que la sanidad de los mismos es un bien público y un patrimonio nacional que es necesario preservar y mantener. Adicionalmente, el ICA tiene la responsabilidad de informar a los organismos internacionales sobre la situación sanitaria

del país, como es el caso de los reportes periódicos que realiza a la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) los cuales son base para facilitar el comercio internacional.

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

3.2.3. Instituto Nacional de Salud (INS)

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

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

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

de conocimiento del Instituto; (iv) la vigilancia y seguridad sanitaria en los temas de su competencia; la producción de insumos biológicos; y (v) actuar como laboratorio nacional de referencia y coordinador de las redes especiales, en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud y del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5. Perfiles y nomenclatura acordes con los estándares internacionales

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

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

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

Dentro del actual Sistema General de Carrera Administrativa los incentivos existentes no tienen como finalidad el fomento y estímulo de la actividad investigadora, el desarrollo científico, la apropiación del conocimiento y la innovación, lo que no es coherente con las políticas públicas y las estrategias que buscan fortalecer la formación del recurso humano

para la investigación, ciencia y tecnología, generando estímulos e incentivos que no pueden ser aplicados fácilmente al interior de las Entidades que son parte del SNCTI, por cuanto deben someterse a las normas generales de carrera.

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

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

3.7. Descapitalización del talento humano

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

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

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

De igual modo, consustancial a la permanencia y unido a un correcto sistema de estímulos, es indispensable regular los presupuestos bajo los cuales es posible desplazar

al interior de la organización tanto horizontal como verticalmente a los empleados públicos a efectos de asegurar una dinamización en las tareas que desempeñan, pero sobretodo una constante actualización y mejora de las competencias profesionales.

Dentro de la permanencia, debe regularse lo referente a las situaciones administrativas a efectos de establecer tanto las similitudes como las diferencias en este tema con el sistema general. Este aspecto resulta de especial relevancia, comoquiera que al plantearse un modelo específico construido sobre la idea de cuerpos profesionales y cuadros funcionales de empleo hay que diseñar las herramientas necesarias para que dentro de una lógica de planta global y flexible se posibilite la movilidad horizontal y vertical, aspecto que no se restringe al ascenso sino a la multiplicidad de posibilidades que pueden darse a efectos de adquirir nuevas destrezas laborales a través del desarrollo de funciones de otras áreas o incluso de manera transitoria de niveles jerárquicos superiores.

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

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

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

Cordialmente,

ALEJANDRO GAVIRIA URIBE
Ministro de Salud y Protección Social