REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXIV - Nº 973 Bogotá, D. C., miércoles, 25 de noviembre de 2015 EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 162 DE 2015 CÁMARA

por la cual se modifica la Ley 1286 de 2009, se transforma al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. **El objeto de la presente ley**, transformar a Colciencias en el Ministerio de la Ciencia, la Tecnología e Innovación para lograr un modelo productivo y competitivo, basado en estructuras sólidas y exigencia de calidad que permitan enfrentar los retos del posconflicto, soportado en la ciencia, la tecnología y la innovación, dando el máximo valor agregado a los productos, bienes y servicios de nuestra economía, propiciando el desarrollo productivo y una nueva industria nacional competitiva.

Artículo 2°. *Objetivos específicos.* Por medio de la presente ley se reconocen y actualizan los derechos de los ciudadanos y los deberes del Estado en materia del desarrollo del conocimiento científico, del tecnológico y de la innovación, se consolidan los avances hechos por la Ley 29 de 1990 y 1286 de 2009, mediante los siguientes objetivos específicos:

1. Fortalecer una cultura basada en la generación, la apropiación y la divulgación del conocimiento y la investigación científica, el desarrollo tecnológico, la innovación y el aprendizaje permanentes.

2. Definir las bases para la formulación de un Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

3. Incorporar la ciencia, la tecnología y la innovación, como ejes transversales de la política económica y social del país.

4. Transformar el Departamento Administrativo Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología "Francisco José de Caldas" (Colciencias), actualmente Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) en el Ministerio de la Ciencia Tecnología e innovación.

5. Transformar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) actual a un sistema de estructuras sólidas con altos estándares de exigencia de calidad.

6. Fortalecer la incidencia del SNCTI en el entorno social y económico, regional e internacional, para desarrollar los sectores productivo, económico, social y ambiental de Colombia, a través de la formación de ciudadanos integrales, creativos, críticos, proactivos e innovadores, capaces de tomar decisiones trascendentales que promuevan el emprendimiento y la creación de empresas y que influyan constructivamente en el desarrollo económico, cultural y social.

7. Definir las instancias e instrumentos administrativos y financieros por medio de los cuales se promueve la destinación de recursos públicos y privados al fomento de la Ciencia, Tecnología e Innovación.

8. Articular y optimizar las instancias de liderazgo, coordinación y ejecución del Gobierno y la participación de los diferentes actores de la política de Ciencia, Tecnología e Innovación.

9. Fortalecer el desarrollo regional a través de políticas integrales de descentralización e internacionalización de las actividades científicas, tecnológicas y de innovación, de acuerdo con las dinámicas internacionales.

10. Orientar el fomento de actividades científicas, tecnológicas y de innovación hacia el mejoramiento de la competitividad en el marco del Sistema Nacional de Competitividad.

11. Establecer disposiciones generales que conlleven al fortalecimiento del conocimiento científico y el desarrollo de la innovación para el efectivo cumplimiento de la presente ley.

Artículo 3°. Modifícase el artículo 3° de la Ley 1286 de 2009, el cual quedará así:

"Artículo 3°. *Consolidación de una Política de Estado en Ciencia, Tecnología e Innovación.* Además de las acciones previstas en el artículo 2° de la Ley 29 de 1990, la Ley 115 de 1994, la Ley 1286 de 2009 y demás leyes y normas que tratan sobre el tema de ciencia, tecnología e innovación, las políticas públicas en materia de estímulo y fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación, estarán orientadas por los siguientes propósitos:

1. Incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de la Nación, para dar valor agregado a los productos, bienes y servicios de origen nacional y elevar el bienestar de la población en todas sus dimensiones.

2. Incorporar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación a los procesos productivos, para incrementar la productividad y la competitividad que requiere el aparato productivo nacional, agrícola e industrial.

3. Establecer los mecanismos para promover la transformación y modernización del aparato productivo nacional, agrícola e industrial, estimulando la reconversión industrial y agrícola, basada en la creación de empresas con alto contenido tecnológico y dando prioridad a la oferta nacional de innovación.

4. Integrar esfuerzos de los diversos sectores y actores para impulsar áreas de conocimiento estratégicas para el desarrollo de la Nación.

5. Fortalecer la capacidad de la Nación, para actuar de manera integral en el ámbito internacional en aspectos relativos a la ciencia, la tecnología y la innovación.

6. Promover la calidad de la educación formal y educación para el trabajo y el desarrollo humano, particularmente en la educación primaria, media, técnica y superior para estimular la participación y desarrollo de las nuevas generaciones de investigadores, emprendedores, desarrolladores tecnológicos e innovadores, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley 1014 de 2006, que promueve la innovación, la creatividad, la disciplina de estudio e investigación desde las edades tempranas educativas.

7. Promover el desarrollo de estrategias regionales para el impulso de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, aprovechando las potencialidades en materia de recursos naturales y minerales, lo que reciban por su explotación, el talento humano y la multidiversidad, para alcanzar una mayor equidad entre las regiones del país en competitividad y productividad agrícola e industrial".

Artículo 4°. Modifícase el artículo 5° de la Ley 1286 de 2009, el cual quedará así:

"Artículo 5°. *Creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.* Créase el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación como organismo para la gestión de la administración pública, rector del sector y del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), encargado de formular, orientar, dirigir, coordinar, ejecutar e implementar la política del Estado en la materia, en concordancia con los planes y programas de desarrollo, de acuerdo a la presente Ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán

Este Ministerio formulará e impulsará junto con la Presidencia de la República, la participación de la comunidad científica, la política nacional de ciencia, tecnología e innovación, implementando y creando nuevos mecanismos que eleven el nivel de la investigación científica y el desarrollo tecnológico de las universidades, los institutos de investigación, el parque industrial y las empresas.

Corresponde al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación coordinar el Sistema Nacional de ciencia, tecnología e innovación, de acuerdo a esta ley, se organiza para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado, la comunidad científica y de los particulares".

Artículo 5°. Modifícase el artículo 8° de la Ley 1286 de 2009, el cual quedará así:

"Artículo 8°. *Estructura Orgánica del Ministerio de la Ciencia, Tecnología e Innovación.*

El Ministerio de la Ciencia, Tecnología e Innovación contará con la siguiente estructura:

1. Despacho del Ministro.

1.1. Secretaría General.

1.1.1. Oficina Asesora de Planeación y coordinación.

1.1.2. Oficina de Control Interno.

1.1.3. Comisión de Personal.

1.1.4. Oficina de gestión de recursos, logística y contabilidad.

1.1.5. Oficina de sistemas de información.

1.1.6. Oficina de Control Interno disciplinario.

2. Viceministro de Ciencia, Tecnología e Innovación.

2.1. Dirección de Proyectos.

2.2. Dirección de Programas Nacionales de Ciencia.

2.3. Dirección de Calidad.

2.4. Dirección Nacional de Formación de Recurso Humano para la Ciencia, Tecnología e Innovación.

2.5. Dirección de Proyectos Tecnológicos.

2.6. Dirección Nacional de Laboratorios.

2.7. Dirección de Institutos Nacionales.

2.8. Dirección de Parques Científicos y Tecnológicos.

2.9. Dirección Nacional de Redes del Conocimiento.

Parágrafo. Las funciones que debe cumplir cada una de las dependencias de la estructura del Ministerio de la Ciencia, Tecnología e Innovación serán fijadas por el Gobierno nacional, para lo cual deberá tener en cuenta los objetivos señaladas en la presente ley y los conceptos de los órganos consultivos y Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de acuerdo al artículo 35 de la Ley 1286 de 2009".

Artículo 6°. *Vigencia y derogatorias*. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el ***Diario Oficial***, modifica los artículos 3°, 5°, y 8° de la Ley 1286

de 2009 y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA.
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA.
REPRESENTANTE A LA CAMARA

DIEGO PATIÑO AMARILES
REPRESENTANTE A LA CAMARA

FREDY ANTONIO ANAYA MARTINEZ
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

JAVIER VICTOR CORREA VELEZ.
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

ALFREDO APE CUELLO BAUTE
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

CARLOS EDUARDO GUEVARA VOLLABON
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

JAIME FELIPE POSADA POLANCO
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

HECTOR JAVIER OSORIO BOTELLO
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

EDGAR ALEXANDER CIPRIANO MORENO
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

CARLOS ALBERTO CUERO VALENCIA
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

WILMAR ALEXANDER CARRILLO MENDOZA
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

HETOR JAVIER OSORIO BOTELLO
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

JORGE ENRIQUE CASTIBLANCO PARRA
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

MARTHA PATRICIA VILLALBA HODWALKER
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

INES CECILIA LOPEZ FLOREZ
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

GENERALIDADES Y ANTECEDENTES

ÉPOCA PRECOLOMBINA

A la llegada de Cristóbal Colón al territorio americano, hoy Colombia, se encontraron unos pueblos de aborígenes con un desarrollo de sus ciencias y técnicas básicas para subsistir en el medio en que habitaban y un comercio de intercambio o trueque que era para un mejor estar en el medio o alimentarse de acuerdo a la necesidad y exigencia de la actividad que ejecutaban en forma rápida; veamos cómo estaban las tres grandes familias lingüísticas en el proceso de sus conocimientos:

Los Chibchas o Muiscas, era el pueblo más adelantado, habitaron el Altiplano Cundiboyacense. Se considera que este pueblo alcanzó el grado de desarrollo cultural[1] **más importante entre los aborígenes de Suramérica Septentrional.** Alcanzaron avances en las técnicas de la agricultura. Utilizaron las terrazas para cultivos y planificación en la agricultura según un calendario y observaciones meteorológicas y climáticas, en este campo del conocimiento se vieron siempre aventajados, su técnica de educación era la trasmisión familiar.

Su alfarería y cerámica fue variada y de calidad. La industria de tejidos con una gran variedad de fibras vegetales también fue importante, la industria plumaria y la de las pieles se destacó. Explotaron minas de sal, además del uso doméstico, la sal sirvió para el trueque. También conocieron el carbón mineral, que fue utilizado principalmente por los Chibchas de Sogamoso. Ejercían el comercio por medio del trueque, cambiaban sal, mantas pintadas y esmeraldas por el oro en polvo y algodón, desarrollaron unos tejuelos de oro que apoyó el trueque. La orfebrería fue perfeccionada con variadas y complejas técnicas metalúrgicas como los trabajos en tumbaga[2] y la fundición a la cera perdida. Se distinguen las bellas representaciones antropomorfas y zoomorfas de los tunjos u ofrendas propiciatorias a las deidades. Trabajaron el cobre, figuras antropomorfas y bastones ceremoniales, e hicieron narigueras, zarcillos, pectorales y otros objetos en cobre.

La familia Caribe, vivieron en tierras bajas y calientes como las costas, Actividades: Su vida a la orilla del mar y de las cuencas hidrográficas los hizo navegantes expertos, pescadores, cazadores y guerreros. La principal actividad de los Caribes fue la guerra, en la que usaron flechas incendiarias y otras envenenadas con curare. La preparación de venenos ocupó entre ellos el primer lugar, sus flechas resultaban fatales no solo por la punzada, sino por el curare en que iban untadas. El curare lo obtenían de yerbas tóxicas y de animales ponzoñosos. La orfebrería Caribe logró alto grado de perfección en acabado y originalidad, fueron artistas consumados en esta rama. La alfarería fue también bellísima y las piezas que hoy se conservan constituyen tesoro de museos y de coleccionistas. Practicaron la antropofagia y reducían las cabezas de los enemigos muertos, sin que perdieran sus facciones naturales.

Los Arawak tomaron como asiento la Sierra Nevada de Santa Marta. Emplearon terrazas para cultivar y conservar la tierra evitando las erosiones y llevando a través de estas el acueducto; en la orfebrería efectuaron aleaciones de oro y cobre, denotando que manejaron el conocimiento y técnica de los metales. Manejaron la alfarería y la técnica de los tejidos, son hoy aun extraordinarias tejedoras de hamacas, mochilas, cintillos y pellones.

En este rápido paso por nuestra historia de nuestros aborígenes muestran que manejaban ciencia y técnicas que son bases del conocimiento científico, de la economía agrícola, orfebre y de alfarería que no era exclusiva de los españoles que llegaron y por su voraz ambición y absolutismo perdieron la oportunidad de observar el desarrollo de los seres humanos en comunidades desde su estado primigenio a lo más avanzado del hombre hoy, estos conocimientos básicos son referentes para entender el impulso de la revolución industrial en Europa.

ÉPOCA HISPÁNICA

Los españoles nos traen su ciencia y tecnología produciendo una ruptura total con las formas de conocimiento de las cultura aborígenes que encontraron, se

[1] Cultura: rasgos y características aprendidos. Conjunto de **conocimientos, ideas**, tradiciones y costumbres que caracterizan a un pueblo.

[2] Aleación muy quebradiza compuesta de oro y cobre que se emplea en joyería.

debe tener en cuenta que en España no se da el movimiento del renacimiento que marca el paso del mundo medieval al moderno, con sus grandes transformaciones de una economía rural basada fundamentalmente en la agricultura y el comercio a una economía de carácter urbano, industrializada y mecanizada, que se presentó en la revolución industrial.

Los españoles se dedicaron a la búsqueda de la leyenda del dorado, dejando de lado la educación, la investigación, la ciencia y la tecnología, aquí en el nuevo mundo, solo transferían el conocimiento que adquirían en Europa; una de las crisis económicas de los españoles por baja producción de metales, productos agrícolas, trapiches y alambiques les plantean variables que requieren conocimiento científico para su solución y es así como llega algún avance en la ciencia.

La educación que impartían era religiosa, manejada por el clero con el propósito único de catequizar y es hasta la aparición de Moreno y Escandón que presentó una reforma educativa que no se centraba en lo teológico, sino en la filosofía natural ilustrada, aunque la propuesta de educación pública de Moreno y Escandón aparece más tarde, se lleva a cabo en la Nueva Granada la expedición Botánica liderada por José Celestino Mutis, donde se forman los que años después lideran la independencia de Colombia, es el caso la industria militar que dirige el sabio Caldas y en Antioquia instala una fábrica de fusiles y pólvora y elaboran un cañón, considerada la primera obra de ingeniería en Colombia.

ÉPOCA DE LA REPÚBLICA

Llega la independencia y con ello la fundación de las universidades públicas, el Estado colombiano comenzó a cristalizar la creación de universidades en Santafé, Popayán y Cartagena en la década de 1820. Como preludio a la fundación de la Universidad Nacional, Universidad de Antioquia, el Instituto Nacional de Ciencias y Artes, el cual comprendía el Colegio Militar, la Escuela Politécnica y la Biblioteca Nacional. Hoy estas universidades públicas lideran la publicación de artículos científicos en Colombia.

En el siglo XIX el avance en el sistema educativo y científico fue incipiente, las universidades potenciaban sus facultades de teología, filosofía y derecho importantes en el avance del conocimiento social, pero con excepciones, algunas ofrecían medicina, ingenierías, agronomías que son los ejes del conocimiento industrial y de la producción de las naciones que resuelven las necesidades de la población, en empleo y consumo de los elementos que requiere para efectuar sus labores. En los años de 1850 y finales de siglo se consolidan dos profesiones que requieren base científica: la ingeniería y la medicina, algunos se formaban en el extranjero o eran extranjeros que dejaron conocimiento científico en los estudiantes colombianos.

LA CIENCIA EN LOS SIGLOS XX y XXI

Iniciamos el siglo XX con el surgimiento de la industria moderna, impactada por la creación del Ministerio de Obras Públicas, (construcción de la primera carretera en Colombia), demanda la incorporación de ingenieros y el gobierno de Rafael Reyes Prieto con su frase "Menos política más administración" hace necesario la incorporación de economistas, esta presencia del Estado incrementa la solicitud de servidores públicos con mejores conocimientos, para ilustrar esta época, veamos lo que dice el historiador Jorge Orlando Melo: "El gobierno creó oficinas e instituciones a las que encargó actividades de información y análisis, y nombró para manejarlas a científicos ante todo extranjeros, aunque poco a poco fueron pasando a la dirección de colombianos que habían completado su formación en universidades europeas o norteamericanas. Durante los primeros treinta años de este siglo se consolidó en primer lugar la geología, centrada en la Oficina de Longitudes dirigida por Ricardo Lleras Codazzi y luego en la Comisión Científica Nacional (1916), puesta bajo la dirección de una serie de científicos alemanes (Robert Scheibe, Emil Grosse, Otto Stutzer, Enrique Hubach) y en el Servicio Geológico Nacional. La Escuela Nacional de Minas formó también, bajo la orientación de Tulio Ospina Vásquez, una notable generación de ingenieros con vocación geológica, como Juan de la Cruz Posada. Por otra parte, desde 1941 el Instituto Geofísico de los Andes, vinculado a la Universidad Javeriana, realizó el registro sismológico del país. Por su lado, las compañías petroleras realizaron estudios geológicos cuyos resultados, por lo regular, quedaron fuera del alcance de los científicos colombianos"[3].

La influencia de los organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), formulan políticas de desarrollo en lo agrario, fiscal y educación.

El gobierno en cada caso crea institutos descentralizados de investigación, conocimiento o formación como Instituto de Investigaciones Tecnológicas (ICA), Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA), Instituto de Asuntos Nucleares creado mediante acuerdo con los Estados Unidos en 1955, con el objetivo de desarrollar energía nuclear con fines pacíficos, Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

En 1968 mediante Decreto 2869 de 1968 noviembre 20, por el cual se crean el **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas** y Proyectos Especiales "Francisco José de Caldas" (CNCYT)

Se crean en las universidades los programas de posgrados entre ellos Doctorados y Maestrías.

En 1975 en Cartagena se crea el Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas del Caribe (CIOH) como una dependencia de la Dirección General Marítima. Cuenta con grupos de investigación reconocidos y categorizados por Colciencias. Acoge las instalaciones del Servicio Hidrográfico Nacional (SHN), allí se elabora la cartografía náutica oficial de Colombia, también implementa actividades de investigación, control de la contaminación marítima. El Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas del Pacífico (CCCP), creado en 1984 en San Andrés de Tumaco, realiza investigación científica en las diversas ramas de la oceanografía física, química, biológica y geológica, así como en la investigación marina. Estas dependencias científicas son orgánicas del Ministerio de Defensa Nacional que aportan conocimiento científico a la nación.

Por primera vez un capítulo de política de ciencia y tecnología se incluye en un Plan Nacional de Desarro-

[3] Historia de la ciencia colombiana, 1987 Santa Marta.

llo, **Plan de Integración Nacional 1979-1982**, abrió el camino para la incorporación científica y tecnológica en la política y planes de desarrollo del país.

Crédito BID I, ICFES-Colciencias. Se da inicio al primer contrato de préstamo con el BID, conocido como BID I, cuya negociación se concreta en 1983 y su ejecución en 1984.

La regionalización comienza en 1984 con los "grupos de enlace", promueve la participación de las comunidades en los procesos de aplicación del conocimiento de la Ciencia y la Tecnología.

Se efectúan el Foro Internacional sobre Política de Ciencia y Tecnología 1987, Misión de Ciencia y Tecnología 1988. Convoca académicos, políticos y empresarios donde se reconoce a la ciencia y la tecnología como factor de desarrollo económico.

En 1990 se expide la Ley 29 de 1990, febrero 27, por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico, que materializa un trabajo continuo de varios grupos y organizaciones de científicos, que dan nacimiento a la institucionalidad hoy existente.

Se expide el Decreto 585 de 1991, por el cual se crea el consejo nacional de ciencia y tecnología, se reorganiza el instituto colombiano para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, Colciencias, se convierten instituto y se adscribe al Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Expedición del instrumento jurídico de la contratación para programas, proyectos y actividades de ciencia y tecnología, Decreto número 591 de 1991 permite establecer los tipos de contratos con los particulares, de derecho privado y la administración, el Decreto número 393 de 1991 que permite la asociación entre los particulares y el Estado para proyectos y actividades de ciencia y tecnología.

Ley 6 de 1992, por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se ordenan incentivos tributarios para la ciencia y la tecnología.

El crédito BIC II Colciencias, en 1992, formación de doctores en el exterior financiados en tres y cuatro años y su retorno al país después de culminación de los estudios.

Misión de Sabios, en la Política de Ciencia y Tecnología 1994-1998, la educación es la prioridad los planes estratégicos de los programas nacionales de ciencia y tecnología, "Es necesario crear un Ministerio de Ciencia y Tecnología; aunque hay algunas personas que piensan que esto sería inconveniente porque iría en contravía con la idea de reducir el tamaño del gobierno[4]".

Nuevos instrumentos de financiación con recursos del crédito BID III Etapa, 1995, cofinanciación (matching grants), crédito directo a empresas, incentivos, tasas de interés según el tamaño y el tipo de proyecto, capital semilla para la creación y fortalecimiento a los centros de investigación y desarrollo tecnológico, creación de incubadoras de empresas de base tecnológica.

Planes Estratégicos de los Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología 1999, proyectado 2000-2010, incorporando la institucionalidad y realizando financiación.

Nueva propuesta de medición para Escalafonamiento de Grupos y Centros de Investigación Científica y Tecnológica, convocatoria de grupos y centros de investigación del año 2000. Se diseña el índice Scienticol, para medir la producción de conocimiento bajo artículos científicos con validadores internacionales publicados y productos tecnológicos.

Apoyo al Fondo de Investigaciones para la Salud. Artículo 42, de la Ley 643 de 2001, por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar. Destinación al sector salud.

Ley 812 de 2003, Plan Nacional de Desarrollo, transferencia de recursos a Colciencias por el equivalente a la cuarta parte del 20% que señala la Ley 344 de 1996, por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias.

Creación y apoyo inicial a seis Centros de Investigación de Excelencia en el año 2004 como nueva forma de cooperación entre grupos de investigación consolidados.

Ejercicios de prospectiva vigilancia tecnológica en el año 2005 en áreas y sectores de la salud, biotecnología, nanotecnología, biocombustibles, vacunas, polímeros, bioinsumos, electrónica, desarrollo social y apoyo en el 2006 al Ministerio de Agricultura para realizar este tipo de ejercicios en las agrocadenas.

El año 2008, lineamientos de política "Colombia siembra y construye futuro. Política Nacional de Fomento a la Investigación y la Innovación". Convocatoria nacional para la clasificación y escalafonamiento de grupos de investigación en 2009.

Año 2007 redes de investigación y propiedad intelectual con apoyo de la Organización mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), en los sectores de salud, industria, energía, agropecuaria y defensa, capacitar a los investigadores y empresarios en propiedad intelectual.

Nuevo marco legal para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación con la expedición y aprobación de la Ley 1286 de 2009, eleva a Departamento Administrativo a Colciencias, que es la cabeza del sector y del sistema, crea el Fondo para el Financiamiento de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación "Francisco José de Caldas," es aprobada por todas las bancadas del Congreso, en un hecho inédito para el país.

Aprobación del documento Conpes 3582 de abril de 2009, que contiene la política de Estado en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Programa Bicentenario para la formación de capital humano de altísimo nivel, con la meta de formar 500 doctores por año tanto en el país como en el exterior.

EXPECTATIVAS, POSCONFLICTO Y COMUNIDAD CIENTÍFICA

En estudio que la Universidad Nacional realizó en el año de 1999 sobre los problemas críticos colombianos, capítulo problemas y retos presentes y futuros para la sociedad colombiana, subsistema del conocimiento, planteó y analizó los siguientes puntos: baja calidad y cobertura de la educación, **atraso científico y tecno-**

4 Misión de Sabios y Tecnología, 1990.

lógico, débil identidad nacional y descomposición social. Miremos este comentario del mencionado estudio: "Educación, ciencia y tecnología desempeñan un papel crítico en la construcción de nación. La cultura colombiana, heredera de la española, menosprecia el valor del conocimiento, ha sido incapaz de convertir en prioridad nacional el cultivo y desarrollo del conocimiento, pese a que en este está el futuro. Una sociedad con bajos niveles de conocimiento es una sociedad atrasada y pobre desde el punto de vista intelectual y material"[5]. Subrayas fuera de texto. La importancia del posconflicto amerita una reflexión sobre los criterios básicos de orientación de la investigación científica, tecnología e innovación, así lo resume la siguiente frase: "El papel de la investigación científica y la innovación durante el posconflicto será fundamental, pues así modernizaríamos la economía y hallaríamos caminos hacia una sociedad sostenible e incluyente"[6].

El Informe Nacional de Competitividad (INC) 2015-2016, realizado por el Consejo privado de competitividad expresó "… la ciencia, la tecnología e innovación es más que un fin en sí misma es un medio para generar desarrollo económico y proveer soluciones a los grandes problemas, que enfrenta la sociedad colombiana"[7].

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) aprobará lineamientos para facilitar actividades de ciencia, tecnología e innovación (CTI) y una mayor inversión de las empresas en este tema, para dejar a tono lo propuesto en el tema de ciencia, tecnología e innovación que se incluyó en Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018.

La comunidad científica colombiana se encuentra en la tarea de promocionar y sacar adelante un Pacto Fundamental por la Ciencia y la Tecnología en Colombia, con propósitos específicos de involucrar, políticas, empresariales, gremiales, sociales, sindicales, académicas y científicas así como representantes de las Universidades públicas y privadas, creemos que los colombianos tenemos que buscar medios y fórmulas que permitan concretar los anhelos nacionales que por más de tres décadas ha planteado la comunidad científica y académica del país para permitir el avance constante y creciente del desarrollo científico y la inserción en la sociedad del conocimiento. Por lo anterior y con el firme propósito de reducir la inequidad y la pobreza, promover el bienestar de los ciudadanos y reducir las amenazas al medio ambiente, mediante un desarrollo sostenible, manifestamos ante todos los sectores implicados en la I+D+i y ante la sociedad en general, nuestro compromiso con la Investigación, el Desarrollo y la Innovación.

Uno de **los principios fundamentales** de la industria moderna es que nunca considera a los procesos de producción como definitivos o acabados. Su base técnico-científica es revolucionaria, generando así el problema de la obsolescencia tecnológica en períodos cada vez más breves. Esta es la respuesta a la pregunta de cómo se involucra la empresa privada al pacto por la ciencia.

Recomendaciones de la OCDE

De manera especial y reiterativa los estudios y recomendaciones realizadas por la OCDE sobre políticas de innovación y propiedad intelectual en Colombia exigen el fortalecimiento de la comercialización de la propiedad intelectual existente y para ello insta a las autoridades locales a examinar los obstáculos reglamentarios y otro tipo de impedimentos que inciden en la constitución de *spin-offs* desde las universidades colombianas. Textualmente el estudio exige: *"…será necesario brindar a los investigadores más flexibilidad para participar en spin-offs y animar a las universidades a cooperar con la industria"*.

En su apartado especial de propiedad intelectual resalta: *"(...) Dado que los investigadores, al igual que los funcionarios públicos, no pueden tener ingresos aparte de su salario, estos no pueden participar en spin-off. Esto ha dificultado que varias universidades públicas desarrollen aplicaciones comerciales basadas en su PI. (...) Las universidades privadas también deben abordar la cuestión de las spin-off, puesto que la ley sobre organizaciones sin fines de lucro estipula que no pueden crear actividades lucrativas. Los responsables de la PI en las universidades son conscientes de que los buenos resultados requieren comercialización y están interesados en encontrar formas de apoyarla (...). Otras (...)* Recomendaciones de política basadas en evidencia acerca de la aportación de la CTI a las metas de crecimiento, empleo, sustentabilidad y bienestar de las naciones. Los países de Iberoamérica han estado trabajando de cerca con la OCDE sobre diversos aspectos de CTI y ahora, a propósito de la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación, a celebrarse el 27 y 28 de noviembre en la ciudad de Puebla, México, la Organización ha preparado el presente *Informe Iberoamericano*, que se deriva de su *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014"*.

Lo anterior es solo una pequeña muestra de la vinculación de los estamentos nacionales al proyecto de la ciencia, la tecnología e innovación.

NORMATIVA PERTINENTE A LA CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

CONSTITUCIÓN

Constitución del 91, artículos 65, 67, 69, 70 y 71, Obligación del Estado de promover la investigación y adelanto científico y la transferencia tecnológica.

NORMAS LEGALES NACIONALES

Plan Nacional de Desarrollo: (Diagnóstico CTI-Pág. 102, Promoción del Desarrollo tecnológico y la innovación pág. 142, Fortalecimiento de capacidades tecnológicas de las empresas pág. 123).

Desde la Ley 29 de 1990 el Estado se compromete con la promoción y orientación de los adelantos de estas actividades, mediante su incorporación en los planes de desarrollo y la creación de incentivos para personas e instituciones que las fomenten; en concordancia con esta obligación, se entendió la necesidad de implementar medidas que permitieran la integración del quehacer de las universidades en los procesos del sector productivo, y es por eso que se obliga al Estado

---

5 **PROBLEMAS** Y RETOS PRESENTES Y FUTUROS PARA LA SOCIEDAD... subsistemas **los 30 problemas** críticos que caracterizan a la sociedad **colombiana. Universidad Nacional.**

6 Iván Montenegro Trujillo. **Ingeniero Industrial, magíster en Estudios Latinoamericanos, especialista en política de ciencia e innovación, gestión tecnológica, propiedad industrial, desarrollo regional y cooperación tecnológica internacional.**

7 Informe Nacional de Competitividad (INC) 2015-2016.

colombiano a definir mecanismos de mediano y largo plazo para consolidar la relación entre las actividades de desarrollo científico y tecnológico entre la universidad, la comunidad científica y el sector privado.

En vista del anterior panorama y haciendo uso de las facultades extraordinarias otorgadas al ejecutivo mediante la Ley 29 de 1990, se expiden los Decretos-ley 393 de 1991 y 591 de 1991. El Decreto-ley 393 de 1991, por el que se dictan normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías, define la forma mediante las cuales la Nación y sus entidades descentralizadas podrán asociarse con los particulares, y establece que la Nación y sus entidades descentralizadas podrán **asociarse con los particulares mediante la creación de** sociedades civiles y comerciales. Esta autorización, desarrollada explícitamente por el artículo 3° del mismo cuerpo normativo, le otorga a las universidades públicas la posibilidad de asociarse con los particulares mediante la creación de sociedades de carácter civil o comercial cuando su objeto es desarrollar las actividades definidas en el artículo 2° del Decreto-ley, entre las que se encuentran las de negociación, aplicación y adaptación de tecnologías nacionales y extranjeras.

En consonancia con lo anterior, el Decreto-ley 393 de 1991 en su artículo 4° extiende la autorización para permitir la adquisición de acciones, cuotas o partes de interés en sociedades civiles y comerciales cuando su objeto sea acorde con los propósitos señalados, y autoriza a los destinatarios de la norma y a los particulares a ofrecer sus acciones, cuotas o partes de interés a otras personas públicas o privadas, sean socias o no. La misma norma, sobre el régimen legal aplicable a las citadas asociaciones, dispone que las sociedades civiles y comerciales que se creen u organicen, o en las cuales se participe en desarrollo a la autorización de que trata la misma norma, se regirán por las normas que regulan a las asociaciones de Derecho Privado, dejando en claro el régimen aplicable a las asociaciones en el caso de las universidades públicas y las otras personas particulares, y su forma de asociación.

Este desarrollo normativo, a pesar de tener un origen previo al de la actual Constitución, conserva su fuerza vinculante con la entrada en vigencia de la nueva Carta, pues bien sus disposiciones se acomodan a sus preceptos en todo a la nueva directiva constitucional y son precisamente un desarrollo de las disposiciones que prescriben la obligación del Estado de favorecer, fortalecer e incentivar la ciencia, la tecnología y la innovación, obligación que encuentra sustento en varios apartados normativos. Es así como lo desarrolla en diferentes temas, al referirse a la obligación estatal de promover la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas, respecto a la formación para el mejoramiento cultural, científico y tecnológico, el fortalecimiento y desarrollo de la investigación científica en las universidades oficiales y privadas, y especialmente como lo desarrolla en los artículos 70 y 71, al disponer la obligación del Estado de promover e incentivar la ciencia, la investigación y la tecnología.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 1286 de 2009, mediante la cual se crea el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) y se fortalece el SNCTi, se le otorga a Colciencias, antes Instituto Colciencias (dependencia del Departamento Nacional de Planeación) nivel ministerial, por lo que en su nuevo papel, además de ejecutar las acciones que establece la Ley 29 de 1990, ejecutará las políticas públicas en materia de estímulo y fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación, orientando su actividad mediante mecanismos que promuevan la transformación y modernización del aparato productivo nacional e integrando los esfuerzos de los diversos sectores y actores para impulsar áreas de conocimiento estratégicas para el desarrollo del país.

Es deber del Estado incentivar a los investigadores (servidores públicos docentes) con beneficios concretos por la generación de creaciones intelectuales transferibles.

Planes Estratégicos de los Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología 1999, proyectado 2000-2010, incorporando la institucionalidad y realizando financiación.

Apoyo al Fondo de Investigaciones para la Salud. Artículo 42 de la Ley 643 de 2001, por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar. Destinación al sector salud.

Ley 812 de 2003, Plan Nacional de Desarrollo, transferencia de recursos a Colciencias por el equivalente a la cuarta parte del 20% que señala la Ley 344 de 1996, por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias.

Creación y apoyo inicial a seis Centros de Investigación de Excelencia en el año 2004 como nueva forma de cooperación entre grupos de investigación consolidados.

Ejercicios de prospectiva vigilancia tecnológica en el año 2005 en áreas y sectores de la salud, biotecnología, nanotecnología, biocombustibles, vacunas, polímeros, bioinsumos, electrónica, desarrollo social y apoyo en el 2006 al Ministerio de Agricultura para realizar este tipo de ejercicios en las agrocadenas.

El año 2008, lineamientos de política "Colombia siembra y construye futuro. Política Nacional de Fomento a la Investigación y la Innovación". Convocatoria nacional para la clasificación y escalafonamiento de grupos de investigación en 2009.

Nuevo marco legal para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación con la expedición y aprobación de la Ley 1286 de 2009, eleva a Departamento Administrativo a Colciencias, que es la cabeza del sector y del sistema, crea el Fondo para el Financiamiento de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación "Francisco José de Caldas," es aprobada por todas las bancadas del Congreso, en un hecho inédito para el país.

Finalmente, y en conjunto con estas disposiciones, la Constitución Política de Colombia en su artículo 71 consagra que "(…) La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades (…)".

En este contexto las universidades de conformidad con la Ley 30 de 1992 en ejercicio de su autonomía tienen la potestad de regular el régimen de estímulos de sus profesores, lo que implica que los mismos puedan recibir bonificaciones, o retribuciones económicas, en tanto no se constituyan en asignaciones del Tesoro Público en estricto sentido.

NORMAS INTERNACIONALES

Decisión 486 de la Comunidad Andina de Naciones. Artículo 23 ***de la Decisión 486 de 2000:***

"Sin perjuicio de lo establecido en la legislación nacional de cada País Miembro, en las invenciones ocurridas bajo relación laboral, el empleador, cualquiera que sea su forma y naturaleza, **podrá ceder parte de los beneficios económicos de las invenciones en beneficio de los empleados inventores**, para estimular la actividad de investigación.

Las entidades que reciban financiamiento estatal para sus investigaciones **deberán** reinvertir parte de las regalías que reciben por la comercialización de tales invenciones, con el propósito de generar fondos continuos de investigación y **estimular los investigadores, haciéndolos partícipes de los rendimientos de las innovaciones**, de acuerdo con la legislación de cada País Miembro".

La Comunidad Andina órgano supranacional con personería, autonomía administrativa y financiera, está regida por normas originarias y derivadas que se aplican de manera directa, inmediata y prevalente sobre las normas del territorio de los Estados parte, por virtud de la cesión parcial del ejercicio de su soberanía a dicho órgano supranacional (soberanía compartida), sobre materias específicas, frente a las que la normativa interna no puede hacer regulaciones paralelas y menos aún restringir los derechos y obligaciones que de estas se deriven.

ALCANCE Y OBJETIVO DE LA LEY

La presente ley pretende mejorar el sistema de ciencia, tecnología e innovación para generar y utilizar conocimientos científicos y tecnológicos, proceso que implica:

1. El fortalecimiento de las estructuras académicas, centros de investigación, institutos de investigación y tecnología, parques tecnológicos e industriales.

2. La inversión en la formación del recurso humano (capital social) implicando recursos para su mantenimiento, así como para su proyecto de investigación.

3. La mejora en la gestión administrativa implicada en los procesos de investigación como importación de reactivos e insumos biológicos, equipos y herramientas en general.

4. La gestión asertiva de los recursos naturales que permita su aprovechamiento y protección.

5. El fortalecimiento de las unidades de I+D en las empresas para favorecer su competitividad.

Por las anteriores anotaciones, dejo a consideración del honorable Congreso de Colombia el presente proyecto de ley*, por la cual se modifica la Ley 1286 de 2009, se transforma al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, se fortalece el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones".*

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA.
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

ATILANO ALONSO GIRALDO ARBOLEDA.
REPRESENTANTE A LA CAMARA

DIEGO PATIÑO AMARILES
REPRESENTANTE A LA CAMARA

FREDY ANTONIO ANAYA MARTINEZ
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

JAVIER VICTOR CORREA VELEZ.
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

ALFREDO APE CUELLO BAUTE
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

CARLOS EDUARDO GUEVARA VOLLABON
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

JAIME FELIPE POSADA POLANCO
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

HECTOR JAVIER OSORIO BOTELLO
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

EDGAR ALEXANDER CIPRIANO MORENO
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

CARLOS ALBERTO CUERO VALENCIA
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

WILMAR ALEXANDER CARRILLO MENDOZA
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

HETOR JAVIER OSORIO BOTELLO
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

JORGE ENRIQUE CASTIBLANCO PARRA
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

MARTHA PATRICIA VILLALBA HODWALKER
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

INES CECILIA LOPEZ FLOREZ
REPRESENTANTE A LA CAMARA.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 19 de noviembre de 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 162 con su correspondiente Exposición de Motivos, por honorable Representante *Iván Darío Agudelo Zapata.*

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se impulsa el uso de bolsas reutilizables y se compromete a toda la cadena de producción, utilización y posconsumo a desmontar paulatinamente el uso de bolsas plásticas de único uso, inútiles y no reutilizables y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto el desmonte paulatino en la producción y uso de bolsas

plástica de único uso, inútiles y no reutilizables a fin de minimizar los graves perjuicios que el exceso de este tipo de productos está generando en el ambiente. Así mismo, comprometer a toda la cadena de producción, distribución y consumo a buscar alternativas para evitar la proliferación en el ambiente de estas.

Se busca eliminar el uso de las bolsas de plástico de único uso, inútiles o no reutilizables en un 80% para el año 2020 y que para el 2025 su completa eliminación.

Artículo 2º. *Campo de aplicación*. Las normas contenidas en esta ley son de aplicación nacional.

Artículo 3º. *Principios*. Esta norma se regirá por los principios generales ambientales establecidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, plasmados en el artículo 1º de la Ley 99 de 1993, *por medio de la cual se crea el Ministerio de Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones*.

Igualmente, por los siguientes principios y criterios: Publicidad e información, participación, eficacia, eficiencia, precaución, integralidad, continuidad y transparencia.

Artículo 4º. *Desmonte paulatino de la producción de bolsas plásticas de único uso, inútiles y no reutilizables*. El Gobierno nacional iniciará un programa integral para el desmonte paulatino de la producción, distribución, consumo de bolsas plásticas de único uso, inútiles o no reutilizables a través de la autoridad ambiental nacional y las autoridades regionales y locales, hasta lograr su eliminación.

Este programa deberá involucrar al sector público y privado, a los productores, distribuidores, a los supermercados de grandes superficies, a los vendedores de tiendas, a los consumidores y a las empresas de reciclaje y disposición final de los productos.

Artículo 5º. *Compromisos*. A partir de la vigencia de esta norma los supermercados empezarán a distribuir bolsas plásticas de múltiples usos y podrán cobrar a sus clientes por estas.

Los supermercados de grandes superficies, las tiendas y los almacenes deberán hacer campañas para dar a conocer a sus clientes que las bolsas que se entregan sin costo alguno, pueden ser devueltas al mismo supermercado o a centros de acopio para su reutilización o reciclaje.

Las autoridades locales podrán establecer beneficios para los supermercados que cumplan con esta normatividad.

Los supermercados, por su parte, podrán dar a sus clientes incentivos de tipo económico, promocional y, en general, toda aquella actividad que permita lograr los propósitos de esta norma.

COMISIÓN NACIONAL DE ARTICULACIÓN PARA EL MANEJO DE LOS DESECHOS DE BOLSAS PLÁSTICAS DE ÚNICO USO

Artículo 6º. *Conformación de la Comisión Nacional de Articulación para el Manejo de los Desechos Producidos por las Bolsas Plásticas de Único Uso*. La Comisión Nacional de Articulación estará integrada por:

El Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial o su delegado.

La Dirección Técnica y Sectorial de Asuntos Ambientales y Urbanos.

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado.

Un representante de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (Asocars).

Un representante de los gremios que congregan a los productores de plásticos.

Un representante de las Empresas de Aseo del país.

Un representante de las Universidades que tienen facultades de Medio Ambiente.

Un representante de los comerciantes.

Artículo 7º. *Funciones de la Comisión Nacional de Articulación para el Manejo de los Desechos Producidos por las Bolsas Plásticas de Único Uso*. Son funciones de la Comisión Nacional de Articulación para el Manejo de los Desechos Producidos por las Bolsas Plásticas de Único Uso:

1. Realizar un diagnóstico sobre la situación ambiental producto de los desechos posconsumo de las bolsas plásticas de único uso, inútiles y no reutilizables en el país y mantenerlo actualizado.

2. Coordinar el trabajo con todas las entidades que forman parte de la Comisión y sus similares a nivel regional a fin de diseñar una estrategia que permita lograr mejores resultados en el manejo de los desechos posconsumo domiciliarios e industriales, especialmente en lo que hace a las bolsas plásticas de único uso, inútiles o no reutilizables.

3. Determinar los objetivos, metas, cronograma de actividades, presupuestos y responsables institucionales para el desarrollo de los programas que hacen parte de un Plan Nacional para el desmonte en la producción, comercialización y uso de bolsas de único uso, inútiles y no reutilizables.

4. Racionalizar los esfuerzos aislados de los municipios, coordinarlos y facilitar la interrelación y la planeación entre estos.

5. Evaluar e impulsar alternativas y tecnología alternas para enfrentar el fenómeno de las bolsas de único uso, inútiles o no reutilizables, teniendo en cuenta estudios técnicos, legislación comparada y resultados frente a medidas similares adoptadas en Colombia y el mundo.

6. Articular propuestas, con el fin de definir las directrices para el aprovechamiento y valorización de los residuos plásticos.

7. Propugnar por un cambio de mentalidad en toda la cadena, sobre el uso racional de bolsas de único uso y las opciones existentes frente a otro tipo de productos plásticos más amigable con el ambiente.

8. Generar conocimiento a través de la cooperación con la academia, que permita no solo actualizar la información, sino buscar alternativas en la disposición final de los residuos y desechos de bolsas plásticas de único uso, inútiles o no reutilizables.

9. Impulsar campañas que vinculen y comprometan a los consumidores y que reorienten el uso racional de las bolsas plásticas de único uso.

10. Campañas de utilización de códigos por parte de productores, y de conocimiento e identificación de los mismos por parte de los consumidores a fin de hacer más eficiente el reciclaje o reutilización de los plásticos.

Artículo 8º. *Grupos operativos regionales y municipales*. Se crearán grupos operativos regionales y municipales de apoyo a la Comisión Nacional de Articulación para el manejo de los desechos plásticos producidos por las bolsas plásticas de único uso, inútiles y no reutilizables.

Estos grupos estarán conformados por: la autoridad ambiental municipal, las empresas dedicadas a la manufactura y transformación del plástico, los organismos responsables de la gestión integral de los residuos, las entidades responsables de la recolección y/o tratamiento de residuos urbanos; las organizaciones dedicadas al aprovechamiento y valorización de residuos plásticos y las instituciones académicas, así como las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el tema.

La coordinación de estos grupos será ejercida por las Corporaciones Autónomas o quien haga sus veces, como máxima autoridad ambiental en la zona de su jurisdicción y en caso de que existan zonas que no estén cubierta por ninguna de estas, será la Secretaría de Medio Ambiente del Municipio correspondiente.

Artículo 9º. *Funciones de los grupos operativos regionales y municipales*. Las funciones de los grupos operativos regionales y municipales serán como su nombre lo indica, operacionalizar todos los planes, programas y políticas trazadas por la Comisión Nacional de Articulación para el Manejo de los Desechos Producidos por las Bolsas Plásticas de Único Uso y para ello deberán:

1. Coadyuvar a las autoridades regionales y locales a impulsar y aplicar las políticas que se generen desde la Comisión Nacional.

2. Estar en contacto permanente con la Comisión Nacional de Articulación para el Manejo de los Desechos Producidos por las Bolsas Plásticas de Único Uso, y aportar sus experiencias para enriquecer el conocimiento sobre los procesos, su evolución y su desarrollo en estas materias.

3. Resolver las dudas que tengan las autoridades locales en la interpretación y aplicación de las políticas, los planes y los programas que se diseñen desde la Comisión Nacional y desde el Gobierno Central tendientes a minimizar los riesgos generados por los desechos que dejan las bolsas plásticas de único uso.

4. Motivar la participación de la ciudadanía en lo que corresponde a su jurisdicción.

5. Informar a todos los actores sobre las decisiones adoptadas desde la Comisión Nacional y su aplicación a fin de hacer un adecuado manejo de los desechos producidos por las bolsas plásticas de único uso.

6. Generar en todos los actores de la cadena compromisos serios con las políticas, planes y programas para la disminución en la producción y uso de las bolsas plásticas de único uso.

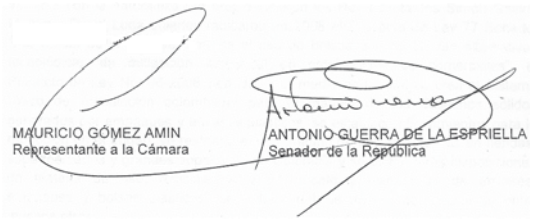
7. Buscar alternativas para ubicar en la zona de su jurisdicción centros de acopio exclusivos para el manejo de los desechos de plásticos a fin de poder catalogarlos y disponer finalmente de estos

8. Impulsar un cambio de mentalidad en los consumidores frente a la necesidad de optar por las bolsas de múltiples usos.

Parágrafo. Tanto la Comisión Nacional de Articulación para el Manejo de los Desechos Producidos por las Bolsas Plásticas de Único Uso, como los grupos operativos regionales y municipales, son grupos interdisciplinarios que no requieren de presupuesto y que funcionarán para establecer procesos y dinámicas coordinadas entre el centro y las regiones en el tema objeto de esta norma.

Artículo 10. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su sanción.

De los señores congresistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Volver a abrir el debate sobre el uso o no de bolsas plásticas, es necesario. No en vano los países del mundo apuntan a generar regulaciones sobre el tema que llevan en algunos casos, a incentivar el uso racional, responsable y consciente de bolsas reutilizables o multiusos y a motivar a los productores, comercializadores, gremios, asociaciones y consumidores a cambiar sus hábitos frente al uso de estos productos y, en casos más extremos, hasta a prohibir el uso de bolsas en supermercados de grandes superficies.

El tema no es nuevo en el Congreso colombiano, varios intentos se han hecho para regular el tema, sobre todo lo que tiene que ver con el uso de bolsas plásticas; el último de ellos, lo presentó el Representante a la Cámara Juan Carlos Martínez a través del Proyecto de ley número 116 de 2013 Cámara, *por medio de la cual se busca regular los desechos plásticos y la protección y recuperación ambiental, como derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza*; lo propio hicieron los Representantes Simón Gaviria Muñoz y David Luna quienes radicaron en 2008 el Proyecto de ley número 77 Senado, *por medio de la cual se fomenta el uso de bolsas que contengan alternativas tecnológicas de mitigación ambiental en establecimientos comerciales*; el Proyecto de ley número 96 de 2008 Senado, *por medio de la cual se crea el Sistema Único de Articulación colombiano para el manejo de los desechos sólidos generados por empaques y envases plásticos, se establecen lineamientos para la reducción en el origen, se restringe el uso gratuito de bolsas plásticas en tiendas, supermercados y grandes superficies en Colombia y se dictan otras disposiciones en materia de uso, reciclaje, aprovechamiento y eliminación de envases, empaques y bolsas plásticas*, de autoría del Senador Antonio Guerra, entre muchos otros.

Así mismo y después de adelantar reuniones con sectores económicos involucrados como Acoplásticos, se llegó a la conclusión que generar espacios de concertación, en donde no solo las diferentes entidades del Estado que involucran el tema se vean obligadas a buscar soluciones, sino a involucrar en esta búsqueda a los sectores no gubernamentales, de la empresa y de la producción de materiales de plástico era de suma importancia para iniciar una política saludable frente al manejo de los desechos que deja la utilización de las bolsas plásticas en Colombia.

Sin embargo, este articulado no apunta a la eliminación inmediata en el uso de bolsas plásticas en Colombia y, por el contrario, reconoce la importancia, no solo de la industria del plástico en nuestro país, sino también del material de plástico en el transporte de bienes y servicios; por lo tanto, considera necesario el desmonte paulatino en la producción y uso de bolsas plásticas de único uso, inútiles o no reutilizables, que son las que en últimas están causando tanto daño en el ambiente.

Así mismo, crear una instancia interdisciplinaria, intergubernamental e intergremial que permita conciliar intereses, beneficios ciudadanos, económicos, sociales y ambientales entre los actores del sector es una salida democrática que estamos en mora de implementar.

La protección del medio ambiente es un tema que ha tomado relevancia en las últimas décadas, no solo en Colombia sino en todas las naciones. Los ciudadanos del mundo aprendieron que no existen recursos naturales inagotables y que producto del mal manejo que la humanidad hace de ellos se ha generado un grave deterioro del medio ambiente, la contaminación del aire y del agua y la desaparición de muchas especies de fauna y flora que habitaban ecosistemas especiales, recursos irrecuperables para la humanidad, son los temas del día a día.

La utilización de los diferentes plásticos[1] en bolsas y empaques que se manipulan a diario y cuyos costos ambientales son muy altos para la humanidad no deja de preocupar fundamentalmente porque la mayoría de las que se utilizan en los supermercados de grandes superficies terminan como desecho después de una única vez de uso.

La comunidad económica reconoce que: "…los residuos de plásticos deban tratarse como un recurso valioso promoviendo su reaprovechamiento, reciclado y recuperación, y permitiendo la creación de unas condiciones de mercado adecuadas;… velando porque en todas las opciones se apliquen criterios de eficiencia ecológica; considera que, además de los objetivos de reciclado ya indicados, es esencial, por consiguiente, introducir medidas adecuadas que disuadan de la incineración de plásticos reciclables, compostables y biodegradables con el fin de optimizar el ciclo de vida de cada tipo de plástico, a la vez que se respeta la jerarquía de residuos…". Según la CE lo anterior invertiría la tendencia insostenible que privilegia el uso de productos vírgenes frente a productos reciclados, más costosos.

Por el contrario, en Europa se impulsa la teoría de que los productos de plástico se diseñen de modo que extiendan al máximo su durabilidad, contemplando todo el ciclo de vida del producto.

1. **Legislación comparada**

La Comunidad Económica Europea tiene desde hace varias décadas amplia legislación sobre el tema. No solo se han referido al control de bolsas plásticas de único uso, sino han ido más allá. Por ejemplo, sostienen que: "… todos aquellos que intervienen en la producción, el uso, la importación y la distribución de envases y productos envasados adquieran mayor conciencia del grado en que dichos envases se transforman en residuos, y de que acepten, de conformidad con el principio de que "quien contamina paga", la responsabilidad de dichos residuos". Entiende en ese contexto, la Comunidad que el desarrollo y la aplicación de las medidas supondrán y exigirán, en los casos en que proceda, "una estrecha cooperación de todas las partes implicadas, con un espíritu de responsabilidad compartida".

También ha dicho que "El consumo de bolsas de plástico en la Unión Europea es excesivo. Cada año se consumen aproximadamente 100.000 millones de bolsas de plástico, cifra que se espera que (sic) aumente hasta 110.000 millones en 2020 si no se hace nada al respecto. Esto implica que cada europeo usa en promedio 200 bolsas de plástico en el transcurso de un año". Según la misma información se consume un millón de bolsas de plástico cada cinco minutos.

La exposición de motivos de la enmienda a la Directiva 94/62 de la CE dice que el 89% de las bolsas de plástico se suelen usar una sola vez y que a pesar de que existen en el mercado, bolsas de mayor grosor y reutilizables, los consumidores tienen el hábito de usar bolsas de plástico desechables porque son gratuitas y los minoristas las entregan gratuitamente porque son ligeras y las que se producen en Asia son muy baratas.

En el mismo documento se advierte que si no se toman medidas seguiremos produciendo altos niveles de residuos y ello supone un uso ineficaz de los recursos. La proliferación de bolsas contamina el medio ambiente y agrava el problema generalizado de los desechos en las cuencas hidrográficas convirtiéndose en una amenaza para los ecosistemas acuáticos a nivel mundial.

Igualmente, la acumulación de bolsas de plástico en el medio ambiente tiene un efecto claramente negativo en determinados sectores de la economía, como, por ejemplo, el turismo.

Las bolsas de plástico ligeras con un espesor de menos de 50 micras –de mayor uso– son menos reutilizables que las bolsas más gruesas y son más proclives a convertirse en desecho.

La CEE dice que las tasas de reciclado actuales son muy bajas, a pesar de que las bolsas sean reciclables. Tampoco se espera que el reciclado de bolsas de plástico alcance un nivel importante porque su escaso grosor y peso no tiene un alto valor; no se hace una selección porque su transporte es costoso y lavarlas para su reciclado supone el consumo de elevadas cantidades de agua.

[1] Guías Ambientales Sector Plástico. La industria plástica utiliza en mayor escala las siguientes tipos de resinas: polietilen tereftalato, polietileno de alta densidad, cloruro de polivinilo PVC suspensión rígido y suspensión flexible, PVC emulsión, polietileno de baja densidad, polipropileno, poliestireno espumado y otros como el policaronato, el acrilonitrilo, butadieno, estireno y el polipropileno, pág. 16. Bogotá.

2. **Consecuencias por el uso de bolsas plásticas de único uso, inútiles o no reutilizables**

"Este consumo excesivo de bolsas de plástico de único uso, inútiles o no reutilizables, no es solo ineficiente desde el punto de vista de los recursos, sino que además tiene consecuencias negativas sobre el medio ambiente", dice la Unión Europea.

"Cada año, 8 000 millones de bolsas de plástico acaban como basura en el medio ambiente de la UE, incluso en sus mares. A pesar de que los precios de los recursos están subiendo, la tasa de reciclaje actual de las bolsas de plástico apenas es del 6,6 %, y no parece que vaya a aumentar de manera considerable en los próximos años". Las estadísticas muestran que el 39% de las bolsas plásticas se incinera, una de cada dos se envía a los vertederos y este es la peor de las opciones, pero la prevención es la mejor de todas las salidas.

Diferentes estudios, unos muy científicos, otros no tanto, afirman que una bolsa plástica convencional, es uno de los productos más difíciles de degradar en el ambiente, dura entre 100 y 1000 años. Bogotá produce aproximadamente 11 millones de toneladas anuales de residuos sólidos (27.500 toneladas diarias), datos oficiales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) y de estos cerca del 40% obedecen a residuos plásticos.

3. **La industria del plástico en Colombia**

La industria del plástico en Colombia es transversal a otras como alimentos, bebidas, farmacéutica, cosmética, construcción, agroindustria y automotriz, y en nuestro país es de suma importancia así, por ejemplo, en 2013, esta industria vendió U$3.538 millones de dólares. Vale aclarar que la fabricación de productos de caucho y de plástico cayó -4,1%, en el año 2014, según la Cámara de Comercio de Bogotá a través de la iniciativa "Invest in Bogotá".

Para el 2013 la producción de plástico había superado el millón de toneladas anuales, y tenía una expectativa muy positiva para los años siguientes debido a que continuaría expandiéndose. Además los principales sectores que demandan plástico en Colombia son: envases y empaque (55%), construcción (21%), institucional (8%) y agricultura (8%) (Acoplásticos).

En el informe de la Cámara de Comercio se advierte que el consumo anual de productos hechos de plástico por cada habitante en Colombia es de 25 kg, eso lo que implica claramente es que en nuestro país el consumo de plástico comparado con otros países, aún dentro del área y de similares niveles es muy bajo.

En este aspecto Bogotá es el principal centro de producción de plástico donde se facturan en promedio U$9.000 millones, es decir el 42% de la industria nacional de alimentos, cosmético con el 17% y farmacéutico con un 71% de las compañías del país.

En 2013 la producción anual de plástico superaba los $17 billones de pesos pero acumulaba una caída del 0,2% entre enero y septiembre de 2013 y fue uno de los doce subsectores de la Industria Manufacturera que arrojó cifras negativas en la Muestra Mensual de Manufactura (MMM) que presentó el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane).

Este sector ha demostrado su preocupación frente al tema de la contaminación por parte de la industria no solo en la disposición final de los desechos de plástico, sino también en su producción. Por lo anterior, ha trabajado mancomunadamente con el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Territorio y ha desarrollado manuales y guías para el sector a través de las cuales se desarrollaron los procesos básicos de transformación de la industria plástica y el manejo, aprovechamiento y disposición, de residuos plásticos posconsumo.

4. **Las alternativas del pasado**

Muchas han sido las propuestas y las medidas propuestas. En países como Estados Unidos se ha legislado para prohibir el uso de las bolsas de único uso, imponiendo sanciones. Un ejemplo de lo anterior, es la Iniciativa 270 de 2014, expedida en California y que debía entrar a regir a partir del 30 de junio de 2015, aunque la entrada en vigencia se postergó a raíz de una consulta popular que debe realizarse con las elecciones de noviembre de 2016; también el Congreso Argentino prohibió el uso de bolsas plásticas de único uso a través de la Ley 13868, esta norma sí está vigente.

De acuerdo con un documento publicado por la Universidad Distrital, con base en compromisos adquiridos en la Agenda 21 y con fundamento en la Constitución Política de Colombia, la Ley 99 de 1993 y la Ley 142 de 1994, principalmente, y teniendo como base la Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos, se esbozó una propuesta técnica basada en la autonomía, la intervención, la concordancia y la neutralidad a fin de hacer seguimiento y evaluación de proyectos que comprometen el manejo integral de residuos generados por este tipo de productos.

La publicación recuerda que la política de residuos sólidos del año 1998 estableció como actividad prioritaria definir estrategias para la reducción de los envases y empaques mediante articulación de instrumentos económicos, técnicos y normativos y que en ese marco de ideas se elaboraron guías de selección de tecnologías apropiadas para el aprovechamiento de estos residuos.

Sin embargo, podemos decir que como en esa época, ahora se carece de instrumentos normativos para la reducción de estos productos en especial los que se producen por cuenta del posconsumo que es lo que realmente genera la gran preocupación de los expertos. La responsabilidad de los generados se concibe en la Ley 99 bajo el principio del que contamina-paga; sin embargo, la Comunidad Económica Europea ha dicho que este argumento no puede ser el único que rija el tema, por cuanto no solo es pagar después de hacer el daño, sino que prevenir y mitigar debe ser fundamental.

De otra parte el 21 de abril de 2015, el Parlamento Europeo aprobó una normativa que busca reducir el uso de bolsas plásticas en los Estados miembros. Apunta a reducir el consumo de bolsas de menos de 50 micras que son las más difíciles de reutilizar porque se usan una sola vez y terminan muy rápido en la basura.

"La nueva legislación plantea dos medidas de reducción obligatorias; los países tendrán que comprometerse a cumplir con uno de los dos objetivos. El primero es que tomen medidas para "reducir el consumo medio anual de las bolsas de plástico ligero no biode-

gradable hasta 90" por persona al final de 2019 y 40 al final de 2025".

Otro de los compromisos que adquirió la UE es garantizar que después de 2018 las bolsas no se entreguen gratuitamente sino pagando por ellas. "Hemos visto que han cambiado las cosas en países como Irlanda después de la introducción de las tasas sobre las bolsas de plástico", ha defendido la eurodiputada verde Rebecca Harms".

5. **Sustentación constitucional**

La Constitución Política Colombiana establece en su artículo 2º que "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo".

Así mismo, en el 2° inciso del mismo artículo se advierte que las autoridades de la República están "instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

En la misma Carta, el artículo 49 advierte que: "La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación en la salud.

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

No contento con lo anterior, el Constituyente Primario garantizó en el artículo 366 que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, son finalidades del Estado y que será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

La normativa constitucional se ha desarrollado igualmente a través de leyes como la 1252 de 2008 que al prohibir y regular en materia ambiental los residuos y desechos peligrosos, dentro de los principios de la norma, establece en los literales 5 y 6 lo siguiente:

"5. Implementar estrategias y acciones para sustituir los procesos de producción contaminantes por procesos limpios, inducir la innovación o reconversión tecnológica, las buenas prácticas de manufactura o la transferencia de tecnologías apropiadas, formar los recursos humanos especializados de apoyo, estudiar y aplicar los instrumentos económicos adecuados a las condiciones nacionales para inducir al cambio en los procesos productivos y en los patrones de consumo".

"6. Ejercer una política de producción más limpia como estrategia empresarial, a fin de generar una conciencia y responsabilidad social que incluya el trabajo conjunto entre el Estado, la empresa, la Academia y la comunidad para su diseño y ejecución, que involucre la información pública como pilar de la gestión integral de los residuos peligrosos".

Otras normas más locales como las expedidas en la ciudad de Bogotá, coadyuvan al desarrollo de lo que plantea este proyecto como el Acuerdo 079 de 2003, expedido por el Concejo Distrital que en el artículo 83 sobre comportamientos en relación con la contaminación por residuos sólidos o líquidos en sus numerales 1 y 6 dice:

"1. Utilizar los recipientes y bolsas adecuados para la entrega y recolección de los residuos sólidos, de acuerdo con su naturaleza y lo ordenado por la reglamentación pertinente;…

"6. Quienes se encuentren vinculados a la actividad comercial, ubicar recipientes o bolsas adecuadas para que los compradores depositen los residuos generados; dichos residuos deberán ser presentados únicamente en los sitios, en la frecuencia y hora establecida por la reglamentación y el prestador del servicio".

6. **Contenido de la propuesta**.

El presente proyecto se desarrolla en dos sentidos: una política para disminuir la producción, comercialización y uso de las bolsas plásticas de único uso y otro creando dos entidades: una nacional y otra municipal para el desarrollo de políticas que se apliquen unificadamente para lograr la disminución referida.

Por eso se crea un Sistema Único de Articulación colombiano para el manejo de residuos generados por empaques y bolsas plásticas, al que se vinculan las entidades ya instituidas en el Estado colombiano para el manejo de los temas afines a las materias que tocamos aquí. Ministerio de Medio Ambiente y Ministerio de Industria y Comercio, entre otros.

Este sistema servirá como una herramienta para coordinar, gestionar, estructurar, concertar con los diferentes actores tanto gubernamentales y no gubernamentales los caminos a seguir para lograr el desmonte del uso indiscriminado de las bolsas plásticas y los empaques plásticos. Las propuestas que salgan concertadas de este grupo, podrán ir encaminadas a la disminución en el uso de este tipo de productos, a la racionalización en el uso, a la reutilización de los productos y hasta a su desaparición dentro del mercado.

Se apunta a la mitigación del impacto negativo, del cual también Colombia es víctima.

Campañas educativas a través de medios de comunicación, concientización a través de planes de información, incentivos tanto para el productor de este tipo de bolsas como de quienes las usan a fin de hacer mucho más fácil el cambio, forman parte de esta propuesta.

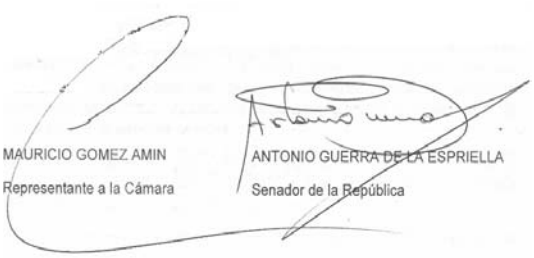
Será el Estado colombiano el encargado de coordinar las políticas, entre las diferentes entidades que son parte de la cadena de producción a fin de concientizarlos sobre este tema.

Así mismo, se compromete en el plan de manejo al sector privado que en la mayoría de los casos es quien

debe asumir los costos y beneficios de las normas aquí planteadas.

Con la anterior argumentación pongo a consideración de los señores congresistas este proyecto que estoy seguro redundará en un ambiente más sano para todos los colombianos.

Cordialmente,



CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 19 de noviembre del año 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 163 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Mauricio Gómez Amín,* y el honorable Senador *Antonio Guerra de la Espriella.*

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 164 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Límite al incremento anual del impuesto predial unificado para predios residenciales producto de actualizaciones catastrales*. Para los predios residenciales urbanos, el aumento en el cobro total del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales de una vigencia a otra no podrá exceder en más de un 50% el monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.

Parágrafo 1°. Para las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea igual o inferior a 135 smmlv, el incremento anual de que trata este artículo, no podrá sobrepasar en dos veces el aumento porcentual del salario mínimo determinado por el Gobierno nacional para esa vigencia. Esta misma regla también aplicará en el caso de los predios residenciales urbanos cuyo avalúo catastral supere el 70% de su valor comercial.

Parágrafo 2°. Se exceptúan de esta limitación aquellos predios en cuyo proceso de actualización catastral se hayan identificado cambios físicos o variaciones de uso que justifiquen un mayor valor catastral y el aumento en el cobro total del impuesto predial por encima de los porcentajes establecidos en este artículo.

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



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN

El auge reciente de nuestro mercado inmobiliario y constructor ha tenido consecuencias tributarias previsibles pero no deseables sobre una parte muy importante de los propietarios de inmuebles en Colombia. Año a año, los contribuyentes del impuesto predial en los distintos municipios y distritos del territorio nacional tienen que ver cómo su impuesto a cargo aumenta muy por encima de su capacidad económica. Las manifestaciones en contra de estos aumentos se han generalizado, y preocupa particularmente como los ciudadanos propietarios de vivienda denuncian que el valor del impuesto ha alcanzado niveles confiscatorios que los obligan a vender sus casas para poder pagar.

A estas circunstancias es precisamente a las que este proyecto de ley busca ponerle un límite. Lo que se pretende es introducir un tope al incremento anual del impuesto predial unificado (IPU) para predios residenciales producto de actualizaciones catastrales; este cambio normativo, aunque no impedirá que los entes territoriales hagan actualizaciones sobre estos bienes, sí hará que los incrementos que estas generan en la liquidación del IPU sean razonables y guarden mayor grado de proporcionalidad con los aumentos en la capacidad contributiva de los ciudadanos. Partiendo de reconocer las necesidades de financiamiento de los diferentes municipios y distritos, los predios destinados a actividades comerciales, industriales y, en general, todos aquellos de uso no residencial quedan excluidos de este beneficio.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1. Marco Constitucional

El principio de justicia tributaria sintetiza todos los preceptos constitucionales en las cuales se debe enmarcar el poder impositivo del Estado[1] y en los que se fundamenta este proyecto de ley. La Constitución Política de Colombia ha sido clara al señalar que el deber ciudadano de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado debe ser entendido dentro de los conceptos de justicia y equidad (artículo 95, numeral 9).

En desarrollo de este principio, toda carga tributaria debe consultar las posibilidades económicas de los contribuyentes, ya que si esta supera sus recursos, la norma consolida un sistema tributario injusto, que no logra propiciar un mayor grado de redistribución de la riqueza en nuestro país, uno de los fines esenciales de nuestra normatividad tributaria[2].

Sin embargo, la justicia tributaria no es el único principio de orden constitucional que justifica esta ini-

[2] Corte Constitucional, Sentencia C-261 de 2002.

ciativa. Aunque no se puedan situar a un mismo nivel horizontal, existen otros dos principios constitucionales tributarios que son claves en la consecución de la finalidad que este proyecto de ley persigue. Estos principios son la equidad y la progresividad (C.P. Artículo 363).

De una parte, la Corte Constitucional ha señalado que la equidad implica que personas con igual capacidad económica o que se hallen bajo una misma situación fáctica contribuyan al fisco de igual manera (equidad horizontal), mientras que aquellos que cuenten con mayor capacidad contributiva lo hagan en mayor medida (equidad vertical)[3]. De otra parte, la progresividad se deduce de la equidad vertical, en el sentido de que propugna por la igualdad objetiva y material en la distribución de las cargas que imponen el sistema tributario, pero llega a un nivel más específico de análisis al medir cómo una carga o un beneficio tributario modifica la situación económica de un grupo de personas en comparación con los demás[4].

Para el caso del impuesto predial, es importante mencionar que aunque el artículo 317 constitucional preceptúa que "solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble", lo anterior no quiere decir que el Congreso de la República no pueda hacer uso de sus competencias para definir o modificar los elementos esenciales de este tributo. Más aún cuando la autonomía de los entes territoriales en materia tributaria se ha entendido como limitada por el concepto de República Unitaria y el principio de reserva de ley.

Al respecto el Consejo de Estado ha señalado cómo en cuanto a tributos de orden territorial, como el impuesto predial, la ley puede fijar o modificar los elementos esenciales del tributo; toda vez que la autonomía de los entes territoriales se limita a su facultad de acoger o no el tributo, y de fijar los elementos del mismo no previstos por el legislador, a excepción del hecho generador[5].

2.2. **Marco legal**

La base del régimen jurídico que regula el IPU en el territorio nacional es la Ley 44 de 1990, "*por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias*". En su momento, esta ley representó una verdadera modernización del impuesto predial al introducir cambios importantes sobre casi todos los elementos esenciales del tributo. Entre otras aspectos, la Ley 44 creó el IPU; señaló que su administración, recaudo y control estaría a cargo de los municipios; dispuso que su tarifa fuera entre el 1 y el 16 por mil del avalúo catastral; estableció límites al aumento anual del mismo; estableció que el ajuste anual del IPU oscilará entre el 70% y el 100% del IPC; y fijó como base alternativa del impuesto el autoavalúo por parte del contribuyente.

La Ley 44 de 1990, no obstante, ha sido objeto de varios cambios. La Ley 242 de 1995, por ejemplo, modificó el cálculo del ajuste anual de la base gravable previsto en el artículo 8° de la Ley 44, al eliminar el rango del 70% al 100% del IPC del año anterior para tomar como límite la meta de inflación del año en el que se efectúa el incremento. Por su parte, la Ley 601 de 2000 reguló la base gravable del impuesto en Bogotá estableciendo que esta sería el autoavalúo por parte del contribuyente, que en todo caso no podría ser inferior al avalúo catastral.

Además, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011), en sus artículos 23 y 24, modificó el artículo 4° de la referida Ley 44 ajustando, entre otros aspectos, las tarifas del IPU, que pasaron de estar entre el 1 y el 16 por mil a ser entre el 5 y el 16 por mil del avalúo; incluyendo el rango del área y el avalúo catastral como factores para el establecimiento de la tarifa; fijando un techo del 25% en los incrementos anuales del valor liquidado por impuesto predial frente al valor liquidado en el año anterior, para los casos en que no hayan actualizaciones catastrales; y estableciendo un plazo máximo de 5 años para que las autoridades catastrales adelanten las actualizaciones periódicas respectivas a los avalúos catastrales que en ningún caso podrán ser inferiores al 60% del avalúo comercial del bien respectivo.

3. **PROBLEMÁTICA ACTUAL Y EXPLICACIÓN DEL ARTICULADO**

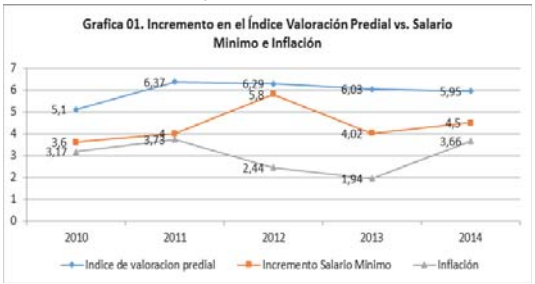
La capacidad de pago de algunos de los contribuyentes del IPU viene aumentando muy por debajo de los incrementos recientes del impuesto predial unificado. El aumento anual promedio del salario mínimo y del IPC, que son los indicadores más precisos del comportamiento reciente de los ingresos de los colombianos de menores recursos, así lo demuestran. Entre 2009 y 2015, el aumento del IPC y del salario mínimo ha sido en promedio de 2,8% y de 4,9% respectivamente (tabla 01).

Tabla 01. Variación anual IPC y salario mínimo

Año	IPC	Salario Mínimo
2009	2,00%	7,70%
2010	3,17%	3,60%
2011	3,73%	4,00%
2012	2,44%	5,80%
2013	1,94%	4,02%
2014	3,66%	4,50%
2015	3,00%	4,60%
Promedio	**2,8%**	**4,9%**

Fuente: Banco de la República.

De otra parte, como se demuestra en la gráfica 01, el incremento en el índice de valoración predial (IVP) en los últimos cinco años ha sido superior a los incrementos tanto del salario mínimo como de la inflación, se observa que para el 2014 el IVP fue de 5.95% mientras que el salario mínimo para el mismo periodo tuvo un incremento de 4.5% y la inflación fue de 3.66%.



Fuente: Banco de la Republica y Documentos Conpes sobre reajuste avalúos catastrales.

[3] Corte Constitucional, Sentencia C-249 de 2013.
[4] Corte Constitucional, Sentencia C-776 de 2003.
[5] Consejo de Estado, Sentencia del 9 julio 2009, Exp. 16544.

Por otro lado, la tabla 02 demuestra cómo el incremento del avaluó catastral de los últimos cinco años es producto de actualizaciones catastrales. Se observa cómo mientras en el año 2009 se contaba con un total de predios de 11.585.395 con un avalúo de $298.153.096 millones, para el 2014 el avalúo equivalía a $525.380.977 millones distribuidos en apenas 12.419.688 predios. Esto demuestra que lo que explica el incremento reciente en el avalúo catastral de 76,2% son los procesos de actualización y no el incremento en el número de predios que apenas fue del 7.2% durante el mismo periodo.

Tabla 02. Predios vs. Avalúo Catastral, entre 2009 y 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Predios	11.585.395	11.874.107	12.200.418	12.459.224	12.084.199	12.419.688
VARIACION % DESDE 2009		2,5	5,3	7,5	4,3	7,2
Avalúo Catastral (millones pesos)	298.153.096	323.483.557	357.555.832	412.781.409	459.689.052	525.380.977
VARIACION % DESDE 2009		8,5	19,9	38,4	54,2	76,2

Fuente: Documentos Conpes sobre reajuste avalúos catastrales 2009 - 2014

En este contexto se propone un proyecto de ley dirigido a ponerle un límite a los incrementos anuales de valor liquidado por concepto del IPU. En concreto, se busca introducir un tope al incremento anual del impuesto predial unificado (IPU) para predios residenciales producto de actualizaciones catastrales. Para los predios residenciales urbanos, el aumento en el cobro total del IPU de una vigencia a otra no podrá exceder en más de un 50% el monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.

De otra parte, se plantea que en el caso de las viviendas pertenecientes a los estratos 1 y 2 cuyo avalúo catastral sea igual o inferior al valor de la vivienda de interés social, es decir, 135 smmlv, el incremento anual del que trata este proyecto, no pueda sobrepasar en dos veces el aumento porcentual del salario mínimo determinado por el Gobierno nacional para esa vigencia. Esta regla también está prevista en el caso de los predios residenciales urbanos cuyo avalúo catastral supere el 70% de su valor comercial. Esto bajo el entendido que los contribuyentes de estos predios, con avalúos catastrales de valor cercano al comercial, ya vienen asumiendo una carga tributaria comparativamente mayor que la que otros propietarios asumen.

Por último, es importante mencionar que este proyecto establece una excepción a la aplicación del límite porcentual planteado. Este tope no aplica en el caso de aquellos predios en cuyo proceso de actualización catastral se hayan identificado cambios físicos o variaciones de uso que justifiquen un mayor valor catastral y un aumento en el cobro total del impuesto predial por encima de los porcentajes establecidos.



CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de noviembre del año 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 164 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *David Barguil Assís*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 973 - Miércoles 25 de noviembre de 2015

CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 162 de 2015 Cámara, por la cual se modifica la Ley 1286 de 2009, se transforma al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones 1

Proyecto de ley número 163 de 2015 Cámara, por medio de la cual se impulsa el uso de bolsas reutilizables y se compromete a toda la cadena de producción, utilización y posconsumo a desmontar paulatinamente el uso de bolsas plásticas de único uso, inútiles y no reutilizables y se dictan otras disposiciones 8

Proyecto de ley número 164 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establece un límite al incremento anual del impuesto predial unificado producto de actualizaciones catastrales y se dictan otras disposiciones 14

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2015