



SG

Bogotá, 27-04-2015

Doctor

OMAR HERNANDO FORERO GÁMEZ

Subdirector Administrativo y Financiero

CORPOCHIVOR

Carrera 5 No. 10-125

Garagoa (Boyacá)

omar.forero@corpochivor.gov.co

Asunto: Respuesta a solicitud de concepto técnico (e mail del 9 de abril de 2015)

Cordial saludo doctor FORERO GÁMEZ.

Acuso recibo de su comunicación electrónica de la referencia, a través de la cual solicitó la emisión de un concepto técnico / jurídico, en el que se aclarase si las actividades involucradas en el proyecto denominado "Declaratoria de área protegida regional en el páramo de Mamapacha", podrían calificarse como de ciencia, tecnología e innovación, teniendo en cuenta para el análisis la información remitida por el solicitante.

1.- FUENTES FORMALES DEL CONCEPTO:

- Decreto Ley 393 de 1991 "Por el cual se dictan normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías";
- Decreto Ley 591 de 1991 "Por el cual se regulan las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas";
- 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";
- Documento CONPES No. 3582 del 27 de abril de 2009;





- Documento contentivo de la Estrategia Nacional de Apropiación Social de CT+I, del mes de septiembre de 2010;
- Acuerdo No. 9 de 2006 "Por el cual se adoptan definiciones, criterios y procedimientos para la calificación de proyectos como de carácter científico, tecnológico o de innovación, para los efectos previstos en el artículo 158-1 del Estatuto Tributario", adoptado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; y,
- Documento denominado "Tipología de proyectos calificados como de carácter científico, tecnológico y de innovación", el cual fue adoptado en consonancia con lo señalado en el Manual Frascati Versión 2012 y en el Manual de Oslo OECD. Versión 2005.

2.- CONCEPTO TÉCNICO:

Una vez en conocimiento de la solicitud y mediante memorando interno No. 20151100047853 del 16/04/2015, esta Secretaría General solicitó al área correspondiente, esto es, a la Dirección de Desarrollo Tecnológico e Innovación de COLCIENCIAS, el correspondiente concepto técnico, solicitud que fue atendida a través del memorando interno No. 20154000049663 del 21/04/2015, en el que expresamente se consignaron las siguientes conclusiones:

"...De acuerdo con el artículo 33 de la Ley 1286 de 2009, que guarda congruencia con lo señalado en el artículo 2, numeral 4, literal "e" de la Ley 1150 de 2007, "Las actividades, contratos y convenios que tengan por objeto la realización de actividades definitivas como de ciencia, tecnología e innovación que celebren las entidades estatales, continuarán rigiéndose por las normas especiales que les sean aplicables. En consecuencia, tales contratos se celebrarán directamente" (subrayado (sic) fuera de texto)

Para estos efectos, el artículo 2 del Decreto 591 de 1991 define como actividades de ciencia y tecnología, aquéllas relacionadas con la realización de:

"Servicios científicos y tecnológicos que se refieren a la realización de planes, estudios, estadísticas y censos de ciencia y tecnología; a la homologación, normalización, metrología, certificación y control de calidad; a la prospección de recursos, inventario de recursos terrestres y ordenamiento territorial; a la promoción científica y tecnológica; a la realización de seminarios, congresos y talleres de ciencia y tecnología, así como a la promoción y gestión de sistemas de calidad total y de evaluación tecnológica" (subrayado (sic) fuera de texto).

Partiendo de la norma señalada anteriormente, las siguientes actividades podrían enmarcarse dentro de aquéllas que pueden ser objeto de contratación directa en el contexto de la información recibida por parte de Corpochivor, toda vez que tienen que ver con la realización de estudios relacionados con el inventario de recursos terrestres y el ordenamiento territorial:

- Análisis regional de la vegetación y caracterización local de vegetación.
- Análisis regional de la Fauna y caracterización local de la fauna.
- Procesamiento e interpretación digital de imágenes satelitales (cartografía).
- Caracterización climática, geológica, hidrogeológica, infraestructura y suelos con escala local y regional.





- Caracterización demográfica, socioeconómica y su interacción a través de redes sociales e identificación de actores.
- Realizar el inventario y cartografia predial disponible, en donde se incluya el régimen de tenencia (propiedad, ocupación, baldío), tipo de propietario (privado, público, comunitario), distribución (por veredas o municipios)

Otras actividades como la generación de espacios para la comprensión de los puntos de vista de las partes involucradas en el proceso de declaración, la elaboración de material divulgatorio para entregar a las comunidades de la zona, la viabilización de acuerdos, la definición de objetivos en materia de educación ambiental, y la concertación de la declaratoria del área protegida (socialización consejo directivo y borrador de acto administrativo), dificilmente podrían enmarcarse dentro de lo previsto en la normatividad a la que se ha hecho referencia anteriormente...".

3.- CONCLUSIÓN:

Conforme con lo señalado en precedencia y, en especial, atendiendo al concepto técnico rendido por el área competente al interior del departamento administrativo, nos permitimos indicarle que la mayoria de actividades involucradas en el proyecto denominado "Declaratoria de área protegida regional en el páramo de Mamapacha", califican como típicas actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación, sin perjuicio de lo cual es necesario hacer las siguientes precisiones adicionales sobre la determinación de los contratos de ciencia, tecnología e innovación susceptibles de ser celebrados directamente por las entidades estatales y el alcance de los mismos:

3.1.- Tipologías contractuales en ciencia, tecnología e innovación susceptibles de contratación directa.

De conformidad con el literal e) del numeral 4 del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 "...Los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas..." se podrán celebrar en forma directa.

Por su parte, el artículo 79 del Decreto 1510 de 2013 previó que: "...La contratación directa para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas debe tener en cuenta la definición contenida en el Decreto-ley 591 de 1991 y las demás normas que lo modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan...".

Pues bien, atendiendo a la variedad de actividades que el legislador ha tipificado como actividades de ciencia, tecnología e innovación, parecería que el desarrollo de las mismas podría lograrse a través de diversos tipos de contratos tales como los contratos de prestación de servicios o consultoría, e incluso a través de contratos innominados. Igualmente, los subcomponentes que incluye una actividad de ciencia y técnología, a su vez podrían ejecutarse, según su naturaleza, mediante la celebración de multiplicidad de contratos, a manera de ejemplo, suministro, compraventa, arrendamiento, prestación de servicios, consultoría etc.

En consecuencia es necesario dilucidar el siguiente problema jurídico:







¿Pueden las entidades estatales celebrar en forma directa, contratos cuyo objeto sea la dirección y ejecución de proyectos de ciencia y tecnología, así como los que buscan la adquisición de bienes y servicios vinculados al desarrollo de actividades de ciencia y tecnología, independientemente de su naturaleza y cuantía? O, por el contrario, ¿sólo determinados tipos de contratos para el desarrollo de actividades de ciencia, tecnología e innovación son susceptibles de celebrarse en forma directa?

Para dilucidar este interrogante es necesario hacer varias precisiones, conforme pasa a verse:

La interpretación y uso de las causales de contratación directa debe hacerse en forma restrictiva. Siendo claro que para el Estatuto de Contratación Estatal la regla general es la licitación pública, sólo podrá acudirse a la contratación directa en los eventos específicamente previstos en la norma exceptiva, y bajo las condiciones allí contempladas.

Al efecto, el Decreto 1510 de 2013, en su artículo 79 recuerda al intérprete que la aplicación de la causal de contratación directa debe tener en cuenta la definición o descripción que de las actividades de ciencia y tecnología realiza "...el Decreto-ley 591 de 1991 y las demás normas que lo modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan...".

Por su parte, el mismo Decreto – Ley 591 de 1991, además de contener en su artículo 2º la relación de actividades de ciencia y tecnología para los efectos del propio decreto, regulaba las modalidades de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas, en los siguientes términos:

"Artículo 7°.- Las modalidades específicas de contratos de fornento de actividades científicas y tecnològicas que se regulan en este Decreto son las siguientes:

- 1. Financiamiento
- 2. Administración de proyectos
- 3. Fiducia
- 4. Prestación de servicios científicos y tecnológicos
- 5. Consultoria científica o tecnológica.
- 6. Obra pública, consultoria e interventoria en obra pública.
- Arrendamiento, compraventa y permuta de bienes inmuebles.
- 8. Arrendamiento, compraventa, permuta y suministro de bienes muebles:
- 9. Donación, v
- Convenios especiales de cooperación".

Este artículo fue derogado expresamente por el artículo 81 de la Ley 80 de 1993 (Estatuto de Contratación Estatal), dejando vigentes del Decreto – Ley 591 de 1991, además del artículo 2º, las siguientes disposiciones: artículo 8º (formas de los contratos de financiamiento), artículo 9º (contratos de administración de proyectos) y el artículo 17 (convenios especiales de cooperación)

Así, aplicando el principio de hermenéutica según el cual, las normas jurídicas deben interpretarse en el sentido en el cual produzcan algún efecto (principios del efecto útil y de





conservación del derecho), es dable concluir que cuando la Ley 80 de 1993 decidió derogar en forma expresa en su artículo 81, el artículo 7º del Decreto — Ley 591 de 1991, dejando sólo como contratos para el fomento de actividades de ciencia y tecnología, los contratos de financiamiento, administración de proyectos y los convenios especiales de cooperación, eliminó la posibilidad de celebrar directamente otros contratos como el de fiducia, el de consultoría, prestación de servicios, obras pública etc. argumentando que su finalidad es el desarrollo o fomento de actividades de ciencia y tecnología.

En conclusión, sólo podrán celebrarse en forma directa los contratos de financiamiento, administración de proyectos y convenios especiales de cooperación cuyo objeto sea el desarrollo de actividades de ciencia y tecnología tipificadas como tales por el legislador.

En el mismo orden de ideas, tampoco es viable sostener que contratos que por su naturaleza o por su cuantía se deben someter a un determinado proceso de selección, puedan celebrarse en forma directa, bajo el argumento que el bien o servicio contratado hace parte de una actividad de ciencia, tecnología o innovación.

El principio enunciado mantiene el postulado de interpretación restrictiva de las causales exceptivas de contratación directa, evitando que las entidades estatales bajo una interpretación subjetiva y amplia del concepto de ciencia y tecnología apliquen en forma indebida la mencionada causal, incurriendo en faltas disciplinarias e incluso penales.

Respecto al régimen jurídico de dichos contratos sostuvo nuestro máximo tribunal contencioso administrativo¹, que los contratos que se celebren con el objeto de fomentar la ciencia y tecnología se encuentran sujetos a la Ley 80 de 1993, en todo aquello que no esté expresamente regulado en las normas especiales del Decreto ley 591 de 1991 y del Decreto ley 393 de 1991, resaltando que el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, desde su entrada en vigencia, es aplicable a los contratos que la Nación y sus entidades descentralizadas celebren para el desarrollo de las actividades de ciencia y tecnología con la salvedad ya enunciada

Respecto a los convenios especiales de cooperación concluyó en la misma sentencia que éstos se rigen por el derecho privado, salvo lo expresamente regulado en la ley de contratación pública y en las normas especiales en materia de ciencia y tecnología (Decretos – Ley 393 y 591 de 1991)

3.2.- Actividades que pueden ser objeto de los contratos para el fomento de la ciencia tecnología e innovación que pueden celebrarse en forma directa.



¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera C.P. Ruth Stella Correa Palacio Bogotá, D.C., 11 de febrero de 2009, Radicación: 25000-23-31-000-2000-13018-01 (16653).





Si solo es viable celebrar en forma directa los contratos para el fomento de la ciencia y tecnología que la Ley 80 de 1993 dejó vigentes del Decreto- Ley 591 de 1991, a saber: contratos de financiamiento, de administración de proyectos y convenios especiales de cooperación, es necesario precisar el alcance que pueden tener dichos contratos, es decir, si en virtud de los mismos las entidades estatales pueden contratar con un mismo operador de ciencia y tecnología la realización de una actividad de ciencia, tecnología e innovación, incluyendo todos sus componentes, y el suministro de todos los bienes y servicios que la actividad conlleva.

Para resolver este interrogante, en primera medida, es importante recordar una de las disposiciones del Protocolo de Oslo, en virtud de la cual:

"...La innovación implica inversión. La inversión en cuestión puede incluir adquisiciones de activos materiales e inmateriales así como de cualquier otro tipo (tales como salarios o la compra de equipos o de servicios) que podrán ser potencialmente rentables en el futuro...".

Según este documento, es claro que para efectos de desarrollar actividades de ciencia y tecnología, es necesario incurrir en ciertos gastos que no necesariamente implican el desarrollo directo de estas actividades pero que se tornan fundamentales para conseguir su fin. Esta circunstancia es relevante en materia de contratación estatal, toda vez que, al menos en principio, no parecería lógico concluir que el desarrollo de la actividad de ciencia y tecnología pueda tramitarse a través del régimen especial dispuesto en el Decreto ley 393 de 1991, en el Decreto ley 591 de 1991 y o en el Decreto ley 585 de 1991, pero los subcomponentes que la integran tales como la adquisición de bienes y servicios para la realización de la actividad deban sujetarse a los procedimientos establecidos en la ley 80, pues se reduciría en forma significativa el concepto de "desarrollo de actividad de ciencia, tecnología e innovación."

Aceptar dos regimenes de contratación distintos de cara a un mismo proyecto desnaturalizaría las razones que llevaron al legislador a crear un procedimiento más expedito respecto de las actividades de ciencia y tecnología.

Al respecto se considera que en la ejecución de las actividades de ciencia, tecnología e innovación, en virtud de los principios de eficacia, eficiencia y economía que se predican la función administrativa, se debe buscar que los operadores de ciencia, tecnología e innovación, a fin de preservar las economías de escala, el logro de los objetivos del programa o proyecto, la coherencia entre su formulación y ejecución y evitar la disgregación o dispersión de responsabilidades, ejecuten integralmente todas las actividades de un proyecto, razón por la cual, dentro de los contratos para el fomento de ciencia, tecnología e innovación vigentes va mencionados, se pueden incluir todas las actividades necesarias e inherentes para su ejecución.

Ahora bien, podrían identificarse las siguientes características para que un determinado componente pueda ser considerado parte de una actividad de ciencia y tecnología:





- El componente debe encontrarse contemplado dentro de las actividades a realizar en la formulación del proyecto;
- El componente debe ser inherente a la actividad de ciencia, tecnología e innovación, de tal
 manera que sin dicho componente, la actividad no podria realizarse o alcanzar los objetivos
 buscados; y,
- El componente debe ser de carácter transitorio, de tal manera que por su naturaleza coincida con la duración de la actividad de ciencia y tecnología, y no constituya un gasto recurrente de carácter permanente.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, eventualidades como la adquisición de equipos y adecuación y modernización de infraestructura física y operativa, realización de seminarios de rendición de cuentas, preparación y entrega de material divulgatorio que no tenga la condición de ser especializado, sino simplemente informativo, entre otros, en el marco de ejecución de todo un proyecto o una actividad calificable como de ciencia, tecnología e innovación, serían susceptibles de ser considerados como parte de la actividad o del proyecto CTel de que se trate, siempre y cuando respondan de manera concreta y directa (esto es, sin necesidad de elucubraciones profundas o calificadas) a uno cualquiera de los tres criterios que se acaban de indicar. Por el contrario (esto es, cuando el análisis no derive en la aplicación de ninguno de los tres parámetros o criterios de control), actividades como las descritas no podrían ser contratadas directamente por la entidad estatal argumentando que se trata de típicas actividades CTel, pues en dicho evento debe darse aplicación a las normas del Estatuto de Contratación que regulan modalidades contractuales diferentes a la autorizada de manera expresa en el literal e) del numeral 4 del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, según el bien o servicio que requiera proveerse atendiendo a las necesidades de la administración.

3.3.- Sobre las actividades auxiliares o de apoyo.

Calificación especial ameritan este tipo de actividades pues aunque en principio parecería evidente que, en razón a un criterio de eficiencia operativa, tanto las actividades de ciencia, tecnología e innovación pura, como aquéllas necesarias para su realización, deberían ser contratadas bajo el régimen especial, no puede olvidarse el concepto que sobre la materia ha proferido el Consejo de Estado, que es terminante y enfático al establecer que:

"...De acuerdo con la norma transcrita, el régimen especial sólo se aplica cuando los contratos enunciados tienen por objeto el desarrollo de cualquiera de las anteriores actividades, lo que, por consiguiente, excluye aquellas que no encuadren en alguna de ellas o les sean meramente de auxilio o apoyo²...".



² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. M.P. Ruth Stella Correa Palacio (febrero 11 de 2009)



Es importante entonces encontrar un criterio que permita diferenciar aquellas actividades que hacen parte a su vez de las actividades de ciencia y tecnología legalmente catalogadas como tales y por tanto se tornan inherentes a la misma, adoptando el concepto plasmado en el Manual de Oslo, de aquellas que tienen el carácter de mero auxilio o apoyo.

En este sentido, solo tendrá el carácter de auxilio o apoyo aquélla subactividad que no es inherente a la actividad de ciencia, tecnología o innovación, que no le pertenece esencialmente, de tal manera que de no realizarse, la actividad o el proyecto de ciencia y tecnología se puede ejecutar en condiciones normales u ordinarias, pero que se relaciona con ella pues puede permitir su control, seguimiento, contabilización o ejecución de forma más rápida o eficiente.

Bajo este entendido, por ejemplo, las actividades relacionadas con la supervisión o interventoría a los proyectos de ciencia, tecnología o innovación, en opinión de este Departamento Administrativo, no serían en sí mismas actividades de ciencia, tecnología o innovación, pues no hacen parte esencial de éstas ni le sirven funcionalmente, por lo que las mismas deberán sujetarse al régimen general de contratación de la entidad estatal de que se trate.

4.- ALÇANCE:

El presente concepto se emite en ejercicio de las competencias asignadas tanto al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS, como a la Dirección de Desarrollo Tecnológico e Innovación y a la Secretaría General, en los artículos 7º de la Ley 1286 de 2009; 2º, 12 numerales 4º y 12 y, 14 numeral 3º del Decreto 1904 de 2009.

Sin embargo, ninguna de las normas anteriormente reseñadas, asignaron a este departamento administrativo competencias específicas para conceptuar sobre las modalidades de contratación a las que de manera autónoma acuden los diferentes actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación - SNCTel - para suplir sus necesidades, bienes y servicios, básicamente por cuanto que, en lo que hace propiamente al asesoramiento en materia de contratación pública, y atendiendo al principio de especialización en las funciones y servicios del Estado, el ordenamiento jurídico colombiano previó una unidad administrativa especial completamente independiente y autónoma a COLCIENCIAS, denominada "Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente", en cuyo artículo 3º del Decreto 4170 de 2011, se le asignaron las siguientes responsabilidades específicas en materia de conceptos y doctrina: (i) Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública; (ii) Difundir las normas, reglas, procedimientos, medios tecnológicos y mejores prácticas para las compras y la contratación pública; y, promover y adelantar, con el apoyo y coordinación de otras entidades públicas cuyo objeto se los permita, la capacitación que considere necesaria a fin de orientar a los participantes en el proceso contractual; y, (iii) Brindar apoyo a las entidades territoriales para la adecuada aplicación de las políticas, instrumentos y herramientas en materia de compras y contratación pública.





Fue en dicho contexto funcional que la referida agencia gubernamental expidió la Circular Externa No. 6 del 27 de septiembre de 2013, cuyo correcto entendimiento evidencia con claridad que, en materia de contratación pública y, más concretamente, de la que involucre la ejecución de programas y proyectos de investigación en CTel, COLCIENCIAS solo asume el rol de calificador de dichas actividades, más no de orientador de los procesos de contratación que le corresponde operar a cada una de las entidades del Estado, en el marco de sus respectivas autonomías; es decir, si bien COLCIENCIAS asesora en la calificación de este tipo de actividades, de ninguna manera ello implica una responsabilidad como instancia asesora o previa de legalidad de las decisiones que implican la ordenación del gasto en otras entidades del Estado (o con otro tipo de actores), en cualquiera de los tres niveles de la administración pública, pues ello atentaría contra la autonomía e independencia de que gozan tales entidades, desconociendo además los esquemas de gestión administrativa adoptados por virtud de la Ley 489 de 1998

Sin otro particular,

Cordialmente:

LILIANA MARIA ZAPATA BUSTAMANTE

Secretaria General

Sin anexos

Elaborado por SMEJIA Insumo: DDTel.



20154000049663

DDTI

Bogotá, 21-04-2015

PARA: Dra. LILIANA ZAPATA BUSTAMANTE

SECRETARIA GENERAL

DE: DIRECCION DE DESARROLLO TECNOLOGICO E INNOVACION

ASUNTO: RESPUESTA SOLICITUD CONCEPTO TECNICO SEGUN RADICADO

20151100047853

Cordial Saludo

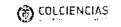
De acuerdo con el artículo 33 de la Ley 1286 de 2009, que guarda congruencia con lo señalado en el artículo 2, numeral 4, literal "e" de la Ley 1150 de 2007, "Las actividades, contratos y convenios que tengan por objeto la realización de actividades definidas como de ciencia, tecnología e innovación que celebren las entidades estatales, continuarán rigiéndose por las normas especiales que les sean aplicables. En consecuencia, tales contratos se celebrarán directamente" (subrayado fuera de texto).

Para estos efectos, el artículo 2 del decreto 591 de 1991 define como actividades de ciencia y tecnología, aquellas relacionadas con la realización de:

"Servicios científicos y tecnológicos que se refieren a la realización de planes, estudios, estadísticas y censos de ciencia y tecnología; a la homologación, normalización, metrología, certificación y control de calidad; a la prospección de recursos, inventario de recursos terrestres y ordenamiento territorial; a la promoción científica y tecnológica; a la realización de seminarios, congresos y talleres de ciencia y tecnología, así como a la promoción y gestión de sistemas de calidad total y de evaluación tecnológica." (Subrayado fuera de texto).

Partiendo de la norma señalada anteriormente, las siguientes actividades podrían enmarcarse dentro aquellas que pueden ser objeto de contratación directa en el contexto de la información recibida por parte de Corpochivor, toda vez que tienen que ver con la realización de estudios relacionados con el inventario de recursos terrestres y el ordenamiento territorial:

Análisis regional de la vegetación y Caracterización local de vegetación.





- Análisis regional de la fauna y Caracterización local de fauna
- Procesamiento e interpretación digital de imágenes satelitales (Cartografía)
- Caracterización climática, geológica, hidrogeológica, infraestructura y suelos en escala local y regional
- Caracterización demográfica, socioeconómica y su interacción a través de redes sociales e identificación de actores
- Realizar el inventario y cartografía predial disponible, en donde se incluya el régimen de tenencia (propiedad, ocupación, baldío), tipo de propietario (privado, público, comunitario), distribución (por veredas o municipios).

Otras actividades como la generación de espacios para la comprensión de los puntos de vista de las partes involucradas en el proceso de declaración, la elaboración de material divulgativo para entregar a las comunidades de la zona, la viabilización de acuerdos, la definición de objetivos en materia de educación ambiental, y la concertación de la declaratoria del área protegida (socialización consejo directivo y borrador de acto administrativo), dificilmente podrían enmarcarse dentro de lo previsto en la normatividad a la que se ha hecho referencia anteriormente.

JULIAN PONTON SILVA

Coffiame

Director de Deserrollo Tecnológico e Innovación

Elaboro: Camilo Garcia Duque

RECIBIDO DO L.
SECRETARIA GENERAL
NOMBRE:
FIRMA:
FECHA:
ABR 2015