



20151100106651

SG

Bogotá, 04-08-2015

Señor
EDGAR MONTEALEGRE CÁRDENAS
INGEMCO E.U.
ingemco@hotmail.com

Asunto: Respuesta a correo electrónico de fecha 22 de julio de 2015 / Solicitud de concepto jurídico.

Cordial saludo señor MONTEALEGRE CÁRDENAS,

Acuso recibo de su comunicación electrónica de la referencia, a través de la cual solicitó de este departamento administrativo la emisión de un concepto jurídico, en lo relacionado con la tipología de contratación en el sector de la ciencia, la tecnología y la innovación y sobre el carácter científico de determinadas actividades y, en consecuencia, procedo a pronunciar me con base en los siguientes:

ANTECEDENTES:

1.- Con fecha 22 de julio de 2015 y a través del Centro de Contacto, el señor EDGAR MONTEALEGRE CÁRDENAS acudió al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS, en procura de la emisión de un concepto jurídico que absolvieran las siguientes interrogantes:

"...El Gobierno Nacional expidió la Ley 1715 de 2014, QUE REGULA LAS FUENTES NO CONVENCIONALES DE ENERGÍA EN COLOMBIA.

QUE SEGÚN EL ARTÍCULO 2º, UNA DE LAS FINALIDADES ES: Estimular la inversión, la investigación y el desarrollo para la producción y utilización de energía a partir de fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable.

QUE DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 5º, LA ENERGÍAS RENOVABLES (FNCR) LAS (sic) CLASIFICAN ASÍ: SOLAR FOTOVOLTAICA Y SOLAR TÉRMICA, EÓLICA, GEOTÉRMICA, ENERGÍA BIOMASA, ENERGÍA HIDRÁULICA. (PCHS) Y ENERGÍA DE LOS MARES.

7

ADEMÁS DEFINEN (sic) LA IMPORTANCIA DE LA **EFICIENCIA ENERGÉTICA Y LA COGENERACIÓN**, COMO COMPONENTE FUNDAMENTAL PARA EL APROVECHAMIENTO DE LAS FNCE.

QUE SEGÚN EL **CAPÍTULO VIII. CIENCIA Y TECNOLOGÍA. – ARTÍCULO 42. FOMENTO DE LA INVESTIGACIÓN EN EL ÁMBITO DE FNCE Y LA GESTIÓN EFICIENTE DE LA ENERGÉTICA.** (sic)

EN EL NUMERAL 1 DICE: QUE las administraciones públicas, cada una en el ámbito de sus competencias, fomentarán las actividades de **investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación** de interés en el campo de las FNCE y la gestión eficiente de la energía, **potenciando el desarrollo de la innovación industrial** y la colaboración entre los diferentes agentes del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

QUE LOS ADEMÁS (sic) DE LO ANTERIOR, DICHOS PROYECTOS CUMPLEN CON LOS POSTULADOS DEL SISTEMA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (LEY 1286 DE 2009)

QUE LO ANTERIOR LE AGRADEZCO (sic) UN CONCEPTO QUE PERMITA DAR CLARIDAD SOBRE LA IMPORTANCIA QUE LOS PROYECTOS RELACIONADOS APROVECHAMIENTO (sic) DE LAS FUENTES NO CONVENCIONALES DE ENERGÍA RENOVABLES (SOLAR, BIOMASA, GEOTÉRMICA ETC.), Y LA EFICIENCIA (sic) ENERGÉTICA, SEA BAJO LA MODALIDAD DE LA INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA, DE TAL FORMA QUE GARANTICE EL CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE LA UPME (UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA) DENOMINADO PLAN DE DESARROLLO PARA FUENTES NO CONVENCIONALES DE ENERGÍA EN COLOMBIA y Plan Estratégico del Programa Nacional de Investigaciones en Energía y Minería 2005-2015.

ES IMPORTANTE ESTE CONCEPTO DE TAL MANERA QUE ACLARE EL CARÁCTER CIENTÍFICO, TECNOLÓGICO Y DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA SOBRE EL USO DE LAS FNCE, TAL COMO LO DEFINEN LAS LEYES NACIONALES Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES. QUE GARANTICEN LA VIABILIDAD DE DICHOS PROYECTOS E INVERSIONES...".

2.- Conforme con la anterior transcripción, para esta Secretaría General es claro que lo pretendido por el peticionario en su compleja redacción, apunta en dos direcciones complementarias; de una parte, que se declare la importancia per se, para la ciencia, la tecnología y la innovación, de las fuentes de energía enlistadas en la Ley 1714 de 2014; y, de otra, una calificación general en el sentido de que todos los proyectos que involucren a las fuentes de energía reseñadas en la citada normativa, necesariamente son calificables como de ciencia, tecnología e innovación y, en ese sentido, son susceptibles de hacerse acreedores a los programas de fomento y de financiamiento a cargo de este departamento administrativo.

TESIS Y MARCO JURÍDICO APLICABLE:

1.- La competencia y demás cuestiones preliminares:

De conformidad con lo previsto en los numerales 3, 4, 9 y 10 del artículo 14 del Decreto 1904 de 2009, "Por medio del cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias – y se dictan otras disposiciones", en materia de conceptualización jurídica, corresponde a esta secretaria general el ejercicio de las siguientes competencias específicas: (i) orientar

a los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación¹ – SNCTel – en la interpretación de la normatividad del sector; (ii) asesorar al Director General, al Subdirector General, a las direcciones y oficinas en la interpretación de la normatividad; (iii) dirigir las acciones necesarias para la compilación de normas jurídicas, jurisprudencia, doctrina, procedimientos y demás información relacionada con la legislación en CTel y velar por su permanente actualización y difusión; y, (iv) emitir concepto sobre los asuntos jurídicos relacionados con las funciones del departamento administrativo.

Pero no sólo esas competencias derivadas desde el texto del decreto en cita involucran la gestión misional de este departamento administrativo. Al efecto y por la materia consultada en esta oportunidad (instrumentos de fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación), también debe tenerse presente que conforme con lo señalado en la Circular No. 6 del 27 de septiembre de 2013, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en legítima interpretación del marco funcional definido para esta entidad tanto en la Ley 1286 de 2009 como en el Decreto 1904 de 2008 y, de su consideración como Ente Rector del sector y del SNCTel, determinó que también es competencia del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS, en ejercicio de su función consultiva, absolver y aclarar "...las dudas de las entidades estatales ejecutoras sobre la catalogación de actividades científicas, tecnológicas o de innovación...". (Subrayas no originales)

Las anteriores provisiones, sin embargo, deben leerse en plena concordancia con lo preceptuado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 "*Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*", a propósito del alcance de los pronunciamientos que emiten las autoridades administrativas en ejercicio de su función consultiva, los cuales carecen – es la regla – de carácter vinculante u obligatorio, tanto en lo que corresponde a la propia administración, como en lo que atañe al peticionario interesado y a los administrados en general, lo cual implica que esta especial forma de intervención del aparato estatal no fue concebida para atender situaciones particulares y concretas, las cuales deben desatarse a través de la expedición de los respectivos actos administrativos creadores, modificatorios o extintivos de derechos y/o de obligaciones.

Es claro, en consecuencia, que los conceptos jurídicos que emite esta Secretaría General en el marco de las competencias asignadas en el artículo 14 del Decreto 1904 de 2009, en cualquier caso involucran una visión jurídica general o de contexto en la aplicación del marco normativo que rige para determinado asunto de la órbita de COLCIENCIAS, o del catálogo funcional al que se encuentran sometidas cada una de las dependencias que conforman el departamento administrativo, o del tipo de actividades que eventualmente pretendieran contratar las entidades públicas ejecutoras en materia de CTel, pero de ninguna manera implica un pronunciamiento directo o de fondo, generador de efectos jurídicos individuales, pues ello equivaldría a invadir las competencias que les fueron asignadas a las demás dependencias y funcionarios de la entidad, encargados de la ejecución de actividades misionales y/o de apoyo a la gestión en el sector de la CTel.

2.- Sobre la importancia de las energías de que se ocupa la Ley 1715 de 2014, en el marco de la ciencia, la tecnología y la innovación.

¹ Hoy integrado al Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, en los términos de lo señalado en el artículo 186 de la Ley 1753 de 2015 "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*".



Sobre el punto, la respuesta de este departamento administrativo no puede ofrecer elementos diferentes a los que ya fueron ponderados en la debida oportunidad por parte del legislador al identificar la necesidad de nueva normación y al emprender y agotar todos y cada uno de los debates que hicieron parte del trámite legislativo. En ese sentido, usted bien podría consultar tanto la exposición de motivos, como las actas que mediaron el debate parlamentario, teniendo en cuenta, además, el hecho concreto de que en la Ley 1715 se incluyeron, como en efecto usted menciona, una serie de disposiciones particulares, varias de las cuales abogan por la promoción y el fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación para la temática propuesta.

Lo anterior sin perjuicio de que, en cuanto a las competencias administrativas que se involucran en la aplicación de la Ley 1715, sólo el artículo 6º se refirió al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación como un actor importante en el ciclo de fomento a los proyectos y actividades CTel, específicamente en lo que hace a la función permanente de reconocimiento y medición de centros de investigación, de desarrollo tecnológico y de innovación y de investigadores en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, que serían objeto de financiamiento, pero por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Al efecto, dispone la citada norma lo siguiente:

“...Artículo 6º. Competencias administrativas. Corresponde al Gobierno Nacional, el ejercicio de las siguientes competencias administrativas con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, del siguiente modo:

1. Ministerio de Minas y Energía.

a) Expedir dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley los lineamientos de política energética en materia de generación con FNCE en las Zonas No Interconectadas, la entrega de excedentes de autogeneración a pequeña y gran escala en el Sistema Interconectado Nacional, la conexión y operación de la generación distribuida, el funcionamiento del Fondo de Energías no Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía y demás medidas para el uso eficiente de la energía. Estos lineamientos deberán corresponder a lo definido en esta ley y las Leyes 142 y 143 de 1994.

b) Establecer los reglamentos técnicos que rigen la generación con las diferentes FNCE, la generación distribuida y la entrega de los excedentes de la autogeneración a pequeña escala en la red de distribución;

c) Expedir la normatividad necesaria para implementar sistemas de etiquetado e información al consumidor sobre la eficiencia energética de los procesos, instalaciones y productos manufacturados;

d) Participar en la elaboración y aprobación de los planes de fomento a las FNCE y los planes de gestión eficiente de la energía;

e) Propender por un desarrollo bajo en carbono del sector de energético a partir del fomento y desarrollo de las fuentes no convencionales de energía y la eficiencia energética.

2. Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).

a) Establecer los procedimientos para la conexión, operación, respaldo y comercialización de energía de la autogeneración distribuida, conforme los principios y criterios de esta ley, las Leyes 142 y 143 de 1994 y los lineamientos de política energética que se fijan para tal fin.

La Comisión establecerá procedimientos simplificados para autogeneradores con excedentes de energía menores a 5MW;

b) Establecer los mecanismos regulatorios para incentivar la respuesta de la demanda y la mejora de la eficiencia energética en el Sistema Interconectado Nacional, conforme los principios y criterios de esta ley, las Leyes 142 y 143 de 1994 y los lineamientos de política energética que se fijen para tal fin.

3. Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME).

a) Definir y mantener actualizado el listado y descripción de las fuentes de generación que se consideran ENC;

b) Definir el límite máximo de potencia de la Autogeneración a Pequeña Escala;

c) Realizar programas de divulgación masiva y focalizada sobre la Autogeneración de Pequeña Escala y el uso eficiente de la energía.

4. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

a) Otorgar subvenciones y otras ayudas para el fomento de investigación y desarrollo de las FNCE y el uso eficiente de la energía a las universidades públicas y privadas, ONG y fundaciones sin ánimo de lucro que adelanten proyectos en este campo debidamente avalados por Colciencias, según lo establecido en la Ley 29 de 1990 y el Decreto número 393 de 1991;

b) Participar conjuntamente con los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la elaboración y aprobación de los Planes de gestión eficiente de la energía y los planes de fomento a las FNCE, principalmente aquellas de carácter renovable.

5. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

a) En el marco de sus competencias, incorporar en las políticas ambientales, los principios y criterios ambientales de las FNCE, la cogeneración, la autogeneración, la generación distribuida y la gestión eficiente de la energía que conlleven beneficios ambientales, para impulsarlas a nivel nacional;

b) Participar conjuntamente con los Ministerios de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público en la elaboración y aprobación de los planes de gestión eficiente de la energía y los planes de desarrollo de FNCE;

c) Evaluar los beneficios ambientales con respecto a la promoción, fomento y uso de FNCE;

d) Establecer el procedimiento y los requisitos para la expedición de la certificación de beneficios ambientales, para el otorgamiento de los beneficios tributarios por el uso de FNCE, la cogeneración, autogeneración y la generación distribuida, así como por la gestión eficiente de la energía, conforme lo dispuesto en la presente ley y con base en los lineamientos de política energética en materia de generación con FNCE y de eficiencia energética que establezca el Ministerio de Minas y Energía;

e) Apoyar al Ministerio de Minas y Energía para velar por un desarrollo bajo en carbono del sector energético, a partir del fomento y desarrollo de las fuentes no convencionales de energía y la eficiencia energética;

f) Fomentar las actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación de interés, en el campo de las energías renovables y del ahorro y la eficiencia energética.

6. *Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.*

a) *Establecer un ciclo de evaluación rápido para proyectos relativos a la ampliación, mejora y adaptación de las redes e instalaciones eléctricas y de hidrocarburos, proyectos de FNCE, cogeneración, autogeneración, generación distribuida y de gestión eficiente de la energía que conlleven beneficios para el medio ambiente, en procura de contribuir a garantizar una adecuada calidad y seguridad en el suministro de energía, con un mínimo impacto ambiental y de manera económicamente sostenible para lograr las finalidades señaladas en esta ley.*

7. *Corporaciones Autónomas Regionales.*

a) *Con independencia de las competencias del Gobierno Nacional, apoyar en lo de su competencia el impulso de proyectos de generación de FNCE, cogeneración a partir de la misma generación distribuida y de gestión eficiente de la energía en su jurisdicción;*

b) *Establecer un ciclo de evaluación rápido para proyectos y permisos, autorizaciones o concesiones de su competencia relativos a la ampliación, mejora y adaptación de las redes e instalaciones eléctricas y de hidrocarburos, de FNCE, cogeneración y autogeneración, generación distribuida y de gestión eficiente de la energía que conlleven beneficios para el medio ambiente, en procura de contribuir a garantizar una adecuada calidad y seguridad en el suministro de energía, con un mínimo impacto ambiental y de manera económicamente sostenible para lograr las finalidades señaladas en esta ley;*

c) *Coordinar sus actuaciones con las acciones previstas en los planes de gestión eficiente de la energía y en los planes de desarrollo de las FNCE y cooperar con el Gobierno Nacional con el fin de apoyar el cumplimiento de los objetivos señalados en los mismos, informando acerca de las acciones adoptadas y los logros conseguidos en su jurisdicción...". (Subrayas y negrillas no originales)*

Como se ve entonces, la generación de la política en la materia específica para este tipo de temáticas (energías alternativas) corresponde a otros actores del Gobierno Nacional (Ministerio de Minas y Energía; Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG); Unidad de Planeación Minero Energética (UPME); Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales; y, las Corporaciones Autónomas Regionales), claro está, sin perjuicio de las competencias discernidas para el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS en los numerales 1º, 2º, 5º y 14 del artículo 7 de la Ley 1286 de 2009 de conformidad con los cuales:

"...El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS, tendrá a su cargo, además de las funciones generales que prevé la Ley 489 de 1998, las siguientes:

1º. *Formular e impulsar las políticas de corto, mediano y largo plazo del Estado en ciencia, tecnología e innovación, para la formación de capacidades humanas y de infraestructura, la inserción y cooperación internacional y la apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación para consolidar una sociedad basada en el conocimiento, la innovación y la competitividad.*

2º. *Adoptar, de acuerdo con la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, políticas nacionales para el desarrollo científico y tecnológico y para la innovación, que se conviertan en ejes fundamentales del desarrollo nacional.*

(...)

5°. Promover el desarrollo científico, tecnológico y la innovación en el país, de acuerdo con los planes de desarrollo y las orientaciones trazadas por el Gobierno Nacional.

(...)

14°. Coordinar la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación con las políticas nacionales, regionales y sectoriales del Estado, en financiamiento, educación, cultura, desarrollo económico, competitividad, emprendimiento, medio ambiente, seguridad social, salud, agricultura, minas y energía, infraestructura, defensa nacional, ordenamiento territorial, información, comunicaciones, política exterior y cooperación internacional y las demás que sean pertinentes...".

Es en dicho marco de funciones y conscientes de la importancia estratégica que el sector regulado en la Ley 1715 de 2014 representa para el país, que este Departamento Administrativo, de una parte, adoptó la decisión administrativa de crear el Programa Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Energía y Minería a través de la Resolución No. 0081 del 26 de febrero de 2015², a quien se encomendó la ejecución de las funciones de: (i) definir lineamientos de política (no la política propiamente tal, cuya adopción corresponde al Gobierno Nacional y que se materializa casi siempre en el articulado de la Ley de Plan Nacional de Desarrollo) y objetivos de corto, mediano y largo plazo que orienten el desarrollo de la CTI en el programa; (ii) diseñar y gestionar estrategias y proyectos acordes con los lineamientos de política y los objetivos establecidos para el programa; (iii) definir criterios para la asignación de recursos entre proyectos y programas de acuerdo con las prioridades definidas para el Programa; (iv) tener una comunicación permanente con los principales actores del Programa, y contribuir a través de ésta a la consolidación de las redes de investigación y a la efectiva articulación de las diferentes entidades del SNCTI; y, (v) apoyar la consolidación de una cultura que sepa valorar y gestionar el conocimiento, la ciencia, la tecnología y la innovación (Resoluciones internas No. 351 de 2014 y 068 de 2015)³; y, de otra, viene programando en sus Planes de Convocatorias, procesos de selección con miras a la escogencia de beneficiarios de fomento estatal a actividades y proyectos CTel en el campo de la energía (no sólo las de fuente no renovable), como se ilustra en el siguiente cuadro (sólo se enlistan las convocatorias aperturadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1715 de 2014, esto es, al 13 de mayo de 2014)

- Convocatorias Generales con miras al fortalecimiento de los actores en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación – SNCTel.

NÚMERO Y AÑO	OBJETO	ESTADO	RECURSOS DISPONIBLES / TIPO DE FOMENTO O PROMOCIÓN
669 de 2014	Apoyar proyectos de investigación aplicada y desarrollo experimental en Ingenierías, que contribuyan a la solución de problemáticas de los entornos sociales y productivos del país, con enfoques que integren miradas interdisciplinarias, y que conduzcan a la incorporación de nuevo conocimiento científico y	Cerrada	\$9.000.000.000.

² Publicada en la página web de la entidad en el siguiente link:

http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/reglamentacion/circular_081-2015_1.pdf.

³ Publicadas en la página web de la entidad en los siguientes links:

http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/reglamentacion/resolucion_351-2014.pdf; y,

http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/reglamentacion/resolucion_068-2015.pdf.

2

	tecnológico al desarrollo tecnológico y la innovación en las temáticas establecidas en la convocatoria, así como al fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas del país.		
676 de 2014	Intensificar la cooperación científica, la internacionalización y el fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas del país, mediante la generación de vínculos estratégicos entre los investigadores colombianos que hacen parte de las Entidades del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación -SNCTI- y los investigadores colombianos radicados en el exterior, apoyando la movilidad desde y hacia el exterior en el marco de proyectos de investigación y/o innovación conjuntos.	Cerrada	\$313.454.619
689 de 2014	El objetivo de la Primera Convocatoria Conjunta para Proyectos de Investigación e Innovación es apoyar y fomentar la cooperación en investigación a largo plazo entre los países de la UE, América Latina y los países del Caribe; la colaboración en la investigación de alto nivel entre los equipos de ambas regiones se realizará a través de la competencia abierta.	Cerrada	Apoyo y acompañamiento en desarrollo de proyectos
693 de 2014	Identificar los Grupos de Investigación, Desarrollo Tecnológico o de Innovación colombianos luego de verificar el cumplimiento de los criterios exigidos en la definición de "grupo" (según el "Modelo de Medición de Grupos de Investigación, Desarrollo Tecnológico o de Innovación, Año 2014" que hace parte integral de la presente convocatoria), con base en las hojas de vida de los grupos registradas en la plataforma ScienTI (aplicativo GrupLAC).	Cerrada	Medición y reconocimiento.
698 de 2014	Intensificar la cooperación científica, la internacionalización y el fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas del país, mediante la generación de vínculos estratégicos entre los investigadores colombianos que hacen parte de las Entidades del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación -SNCTI- y los investigadores colombianos radicados en el exterior, apoyando la movilidad desde y hacia el exterior en el marco de proyectos de investigación y/o innovación conjuntos.	Cerrada	\$103.690.419
703 de 2015	Apoyar la movilidad en el marco del desarrollo de proyectos de investigación e innovación entre investigadores colombianos de las Entidades del SNCTI y pares en Europa.	Cerrada	\$ 810.000.000

691 de 2015	Registrar y calificar los proyectos de investigación o desarrollo tecnológico, cuya inversión o donación será realizada durante el año 2015, y asignar los respectivos cupos de deducibilidad, para que los contribuyentes del impuesto de renta que hagan dichas inversiones o donaciones, puedan acceder a la deducción en renta del 175% sin superar el 40% de la renta líquida gravable, acorde con lo estipulado en el artículo 158-1 del Estatuto Tributario.	Abierta	Identificar y calificar proyectos susceptibles de hacerse acreedores al beneficio.
710 de 2015	Contribuir a la generación de nuevo conocimiento en Geociencias, que conduzca a la incorporación de información al estudio del planeta tierra, su relación con el territorio colombiano, a través de la financiación de proyectos de investigación o temas en líneas estratégicas para el país, promoviendo el fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas en el área de las Ciencias de la Tierra	Cerrada	\$2.000.000.000.
712 de 2015	Contribuir al avance de la investigación en ciencias básicas biológicas, físicas, químicas, biomédicas y en matemáticas, que mueva la frontera del conocimiento y que aporte a la generación de productos de nuevo conocimiento de alto impacto; favoreciendo, de este modo, el fortalecimiento de las capacidades científicas y el desarrollo del país, a través de la financiación de proyectos de investigación con antecedentes previos, obtenidos por los participantes en relación con la pregunta de investigación del proyecto a presentar.	Cerrada	\$10.000.000.000
715 de 2015	Contribuir al avance de la Investigación y Desarrollo -I+D en Ingenierías, con enfoques que integren miradas interdisciplinarias que aporten a la solución de problemáticas de los entornos sociales y productivos del país, que conduzcan a la incorporación de nuevo conocimiento científico y tecnológico en las temáticas establecidas en la convocatoria y, que contribuyan a la transferencia de conocimiento de alto impacto. De este modo se pretende el fortalecimiento de las capacidades científicas y el desarrollo tecnológico del país, a través de la financiación de proyectos, con antecedentes previos/proprios obtenidos por los proponentes.	Cerrada	\$7.000.000.000.
723 de 2015	Apoyar la consolidación de capacidades de CTeI de Centros de Desarrollo Tecnológico reconocidos por COLCIENCIAS para incrementar su potencial y atender necesidades en áreas estratégicas relacionadas	Abierta	\$2.200.000.000



	con el sector productivo mediante la identificación de la demanda tecnológica de las empresas y la transferencia de tecnología correspondiente a través de la cofinanciación de un proyecto estratégico en las áreas de biotecnología, energía y salud.		
724 de 2015	Seleccionar Programas estratégicos de investigación de mediano plazo, destinados a mejorar la posición competitiva de los Centros de Investigación y la ejecución de actividades de investigación de alto impacto científico, social y económico, que fortalezcan la excelencia de la investigación científica del país.	Abierta	\$3.300.000.000
729 de 2015	Apoyar el desarrollo de proyectos de investigación e innovación entre investigadores colombianos de las Entidades del SNCTI y pares en Argentina, a través del apoyo a moviidades que incluyen la financiación de tiquetes y gastos de estadía.	Abierta	\$80.000.000

NOTA: Para mayor detalle de lo que disponen los documentos de cada uno de estos procesos de selección o convocatorias, favor ingresar al link de la página oficial de la entidad: <http://www.colciencias.gov.co/convocatorias>

- Convocatorias asociadas a la temática específica de energías, renovables y no renovables.

NÚMERO Y AÑO	OBJETO	ESTADO	RECURSOS DISPONIBLES / TIPO DE FOMENTO O PROMOCIÓN.
700 de 2014	Apoyar proyectos de investigación aplicada que conduzcan a la validación funcional y a la demostración de la factibilidad técnica y científica de nuevos conceptos de tecnologías biológicas, biomédicas y energéticas de alto riesgo tecnológico y alto potencial comercial, y que fortalezcan las capacidades de grupos de investigación, centros de investigación y/o desarrollo tecnológico, empresas de diferentes sectores productivos y spin-offs universitarias, como base para acelerar procesos de innovación en diferentes regiones y sectores productivos del país.	Cerrada	Apoyo y acompañamiento en desarrollo de proyectos
701 de 2014	Apoyar proyectos que conduzcan a la construcción de prototipos de tecnologías transformadoras que incorporen nuevo conocimiento científico y tecnológico desarrollado localmente, para su validación pre-comercial y comercial, y que al mismo tiempo contribuyan a fortalecer los vínculos y la transferencia de tecnología entre universidades y/o centros de investigación y/o desarrollo tecnológico con empresas de diferentes sectores productivos, para la innovación de alto potencial	Cerrado	Apoyo y acompañamiento en desarrollo de proyectos.

	comercial en las regiones y el país, de tal forma que estas empresas tengan una mayor probabilidad de crecer de forma extraordinaria.		
718 de 2015	Contribuir al avance de la investigación en materiales avanzados y tecnologías orientados a sistemas de almacenamiento de energía, que mueva la frontera del conocimiento y que contribuya a la generación de productos de nuevo conocimiento de alto impacto; favoreciendo el fortalecimiento de las capacidades científicas y el desarrollo del país, a través de la financiación de proyectos de investigación en las líneas temáticas establecidas en la convocatoria.	Cerrada	\$1.200.000.000
719 de 2015	Contribuir a la solución de problemáticas asociadas con el uso adecuado y eficiente de la energía en procesos térmicos en el sector productivo colombiano, a través del desarrollo de programas de investigación e innovación ejecutados por redes grupos de investigación, que promuevan la incorporación de nuevo conocimiento científico y tecnológico en dicha temática y, que contribuyan a la transferencia de conocimiento de alto impacto. De este modo se pretende el fortalecimiento de las capacidades científicas y el desarrollo tecnológico del país.	Abierta	\$1.300.000.000
720 de 2015	Promover la formación de profesionales colombianos en el sector de hidrocarburos, mediante la financiación de doctorados y maestrías en el exterior.	Cerrada	\$4.500.000.000
721 de 2015	Fortalecer e incrementar las capacidades nacionales para el desarrollo del conocimiento científico, tecnológico y de innovación del sector de hidrocarburos en Colombia, a través de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en las áreas priorizadas en la presente convocatoria y la formación de capital humano.	Cerrada	\$7.606.944.000

NOTA: Para mayor detalle de lo que disponen los documentos de cada uno de estos procesos de selección o convocatorias, favor ingresar al link de la página oficial de la entidad: <http://www.colciencias.gov.co/convocatorias>

Pero como si lo mencionado no diera por sí mismo cuenta de la importancia que la temática de la Ley 1715 de 2014 ha representado para la entidad, incluso de manera histórica, no se puede perder de vista que el Plan de Convocatorias correspondiente al segundo semestre de esta anualidad previó los siguientes procesos de selección e invitaciones directas a actores ya identificados como entidades con capacidad para ejecutar o apoyar la ejecución de proyectos y actividades CTel en lo que corresponde a las energías (no sólo las de fuente no renovable), además de las convocatorias relacionadas con el fortalecimiento de los actores del SNCTel:



COMPONENTE ESTRATÉGICO	NÚMERO / NOMBRE	OBJETO	FECHA DE APERTURA	MONTO DE RECURSOS
Investigación	725 – Programas y proyectos estratégicos de investigación	Invitación directa para financiar un proyecto de investigación sobre complementariedades en fuentes no convencionales de energía.	4 de agosto	\$200.000.000
Investigación	Convocatoria Nacional para el Reconocimiento y Medición de Grupos de Investigación, Desarrollo Tecnológico o de Innovación y para el reconocimiento de investigadores del SNCTel	Identificar los grupos de investigación, desarrollo tecnológico o de innovación colombianos, luego de verificar el cumplimiento de los criterios exigidos en la definición de "grupo" (Según el "Modelo de Medición de Grupos de Investigación, Desarrollo Tecnológico o de Innovación" que hace parte integral de la convocatoria), con base en las hojas de vida de los grupos registrados en la plataforma ScienTI (aplicativo GrupLAC)	Octubre de 2015 Publicación de condiciones de la convocatoria. Febrero de 2016, cierre para la actualización y corrección de la información registrada en los aplicativos CvLAC y GrupLAC de la Plataforma ScienTI – Colombia; y para el aval institucional de los GrupLAC a través del InstituLAC	Presupuesto por definir
Innovación	Brigadas de Patentes	A través de la Brigada de Patentes, se busca identificar en actores claves como universidades y empresas con procesos de innovación, activos no protegibles y con potencialidad de protección mediante patente, para luego cofinanciar el alistamiento de la solicitud de patente y su presentación. (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga)	Tercer trimestre de 2015	\$1.020.000.000
Innovación	Pactos y Sistemas de Innovación	Pactos por la innovación es una estrategia que busca movilizar y afianzar el compromiso de las empresas para invertir en innovación como parte de su estrategia de crecimiento empresarial, a través de un acuerdo firmado de manera voluntaria entre diferentes actores del ecosistema de innovación en las principales ciudades como Bucaramanga, Cali, Barranquilla, Bogotá y Cúcuta,	Cuarto trimestre de 2015	\$3.321.000.000

		y que se realizará a través de los operadores regionales. Las empresas firmantes podrán acceder a diferentes beneficios dentro de los cuales se encuentran la creación de sistemas de innovación que les permitan generar proyectos de innovación de manera permanente.		
Mentalidad y Cultura	Convocatoria "Empleos para Innovar" en alianza con el Ministerio del Trabajo y el SENA.	Facilitar el acceso de la población joven al mercado laboral en procesos de Ciencia, Tecnología e Innovación, por medio de la adquisición de experiencia relevante, en empresas e instituciones privadas.	Tercer trimestre de 2015	Los recursos serán aportados por los aliados. Los montos, plazas y asignaciones individuales estarán sujetas a condiciones específicas del proceso y se determinarán en una fase posterior a la apertura de la convocatoria
Internacionalización	Convocatoria para el apoyo a intercambio de investigadores en el marco de proyectos con América Latina - 2015	Apoyar la movilidad en el marco del desarrollo de proyectos de investigación e innovación entre investigadores colombianos de las Entidades del SNCTI y pares en América Latina	31 de julio de 2015	\$240.000.000

NOTA: Para mayor detalle de lo que disponen los documentos de cada uno de estos procesos de selección o convocatorias, favor ingresar al link de la página oficial de la entidad: <http://www.colciencias.gov.co/convocatorias2015>

Como se ve entonces, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS no se ha quedado inmóvil frente a los postulados de la Ley 1715 de 2014, sin perjuicio de que en dicho cuerpo normativo no se le asignaran competencias adicionales a las que ya viene ejecutando de manera cumplida al amparo de la Ley 1286 de 2009. Ello, además, sin perjuicio de que deba considerarse que esa importancia estratégica ya fue evaluada y decantada en su momento por el legislador al hacer uso de su libertad de configuración normativa y al identificar las necesidades incorporadas en la ley como verdaderamente estratégicas para el desarrollo del país y para el bienestar de los consumidores. De no haber sido así, la Ley 1715 de 2014 no habría sido ni discutida ni aprobada ni expedida, entre otras razones, atendiendo al principio de *racionalización normativa* que impone prudencia al Congreso al momento de ejercer sus competencias con el fin de lograr la integración del ordenamiento jurídico como un solo sistema de normas.

3.- De la imposibilidad material, en el presente caso, para emitir concepto técnico sobre proyectos y actividades científicas, tecnológicas o de innovación.

Una vez leído el documento contentivo de su solicitud, la suscrita Secretaria General advierte la imposibilidad de proceder a la emisión de un concepto jurídico con el alcance sugerido, como quiera que lo que se pretende desborda el marco de competencias de este departamento administrativo (sin perjuicio de las funciones asignadas en la Ley 1286 de 2009 y en el Decreto 1904 de 2009 y, de la competencia decantada de conformidad con la Circular No. 6 del 27 de septiembre de 2013 emanada de la Agencia Nacional para la Contratación Pública "Colombia Compra Eficiente" que le otorgaron facultad para este tipo de calificación, **aunque no en términos absolutos**, es decir, en la medida del proyecto de que se trate y de su capacidad de respuesta institucional), a quien se acudió en la presente oportunidad, no para calificar un proyecto en particular como de carácter científico, tecnológico o de innovación, sino toda una iniciativa, en el sector administrativo de minas y energías y toda la operación encomendada a la Unidad de Planeación Minero Energética, que ni siquiera la Ley 1715 de 2014 se ocupó de categorizar como tal (la ley no establece que todo lo relacionado con energías de fuente renovable y alternativas, per se, constituya por esa sola circunstancia una actividad de CTel propiamente dicha), lo que de entrada ya plantea serios riesgos para los actores involucrados en el presente trámite pues, si la conceptualización jurídica se produce en términos absolutos o con alcance general, se estaría, o bien otorgando una patente de acción ilimitada a quien requiere la respuesta, en el entendido de que absolutamente todas las actividades y operaciones relacionadas con la materia de la Ley 1715 serían catalogables como de ciencia, tecnología e innovación, con el consecuente impacto, entre otros, frente al Estatuto de Contratación Estatal en esta materia (todas las contrataciones que eventualmente se requieran, incluso el Contrato de Condiciones Uniformes – o de prestación de servicios públicos domiciliarios –, se considerarían celebrados al amparo de la causal de contratación directa en CTel), ora limitando su operación de manera desproporcionada, en caso de que la conceptualización arribase a la conclusión de que no corresponde a este tipo de actores, la ejecución, per se, de actividades de la referida naturaleza.

Por lo anteriormente señalado y, con el fin de brindar la asesoría requerida, de manera respetuosa la invitamos a que se sirva clarificar el proyecto, programa o actividad en particular que requiera de calificación como científica, tecnológica o de innovación, con el fin de activar nuestra competencia en cuanto a la emisión del respectivo pronunciamiento; para tales efectos deberá especificar, cuando menos: 1.- El nombre y la naturaleza jurídica de la entidad responsable del proyecto o actividad; 2.- El nombre del proyecto, con mayor alcance y precisión; 3.- Los objetivos del proyecto, más allá del propósito general; 4.- Actividades que dan ejecución al proyecto; y, 5.- La caracterización general del tipo de actores con quienes se pretende darle desarrollo al proyecto.

Sin perjuicio de lo anterior y, con el exclusivo fin de orientar al consultante sobre la manera cómo podrían configurarse este tipo de proyectos y actividades, nos permitimos informarle que los instrumentos con que cuentan los diferentes actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación – SNCTel – para calificar una actividad como de carácter científico,

tecnológico o de innovación (y que resultan ser los mismos a los que acude COLCIENCIAS cuando se le requieren este tipo de calificaciones técnico jurídicas) y, con total independencia de que se trate de un contrato para la provisión directa de bienes y servicios CTel o, de típicos contratos de fomento y financiamiento a este tipo de actividades, son:

- El Decreto 591 de 1991, que en su artículo 2º, señaló:

"...Para los efectos del presente decreto, entiéndase por actividades científicas y tecnológicas, las siguientes:

- 1. Investigación científica y desarrollo tecnológico, desarrollo de nuevos productos y procesos, creación y apoyo a centros científicos y tecnológicos y conformación de redes de investigación e información.*
- 2. Difusión científica y tecnológica, esto es, información, publicación, divulgación y asesoría en ciencia y tecnología.*
- 3. Servicios científicos y tecnológicos que se refieran 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.*
- 4. Proyectos de innovación que incorporen tecnología, creación, generación, apropiación y adaptación de la misma, así como creación y el apoyo a incubadoras de empresas, a parques tecnológicos y a empresas de base tecnológica.*
- 5. Transferencia tecnológica que comprende la negociación, apropiación, desagregación, asimilación, adaptación y aplicación de nuevas tecnologías nacionales o extranjeras.*
- 6. Cooperación científica y tecnológica nacional e internacional..."*

- El Decreto 393 de 1991, que en su artículo 2º señaló los propósitos que deben perseguir las asociaciones (a través de la creación y organización de sociedades civiles y comerciales y de personas jurídicas sin ánimo de lucro como corporaciones o fundaciones; o, a través de la celebración de convenios especiales de cooperación) para adelantar actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías, de la siguiente manera:

"...Bajo cualquiera de las modalidades previstas en el artículo anterior, la asociación podrá tener, entre otros, los siguientes propósitos:

- a) Adelantar proyectos de investigación científica;*
- b) Apoyar la creación, el fomento, el desarrollo y el financiamiento de empresas que incorporen innovaciones científicas o tecnológicas aplicables a la producción nacional, al manejo del medio ambiente o al aprovechamiento de los recursos naturales.*
- c) Organizar centros científicos y tecnológicos, parques tecnológicos, e incubadoras de empresas.*

21

- d) *Formar y capacitar recursos humanos para el avance y la gestión de la ciencia y la tecnología.*
- e) *Establecer redes de información científica y tecnológica.*
- f) *Crear, fomentar, difundir e implementar sistemas de gestión de calidad.*
- g) *Negociar, aplicar y adaptar tecnologías nacionales o extranjeras.*
- h) *Asesorar la negociación, aplicación y adaptación de tecnologías nacionales y extranjeras.*
- i) *Realizar actividades de normalización y meteorología.*
- j) *Crear fondos de desarrollo científico y tecnológico a nivel nacional y regional, fondos especiales de garantías, y fondos para la renovación y el mantenimiento de equipos científicos.*
- k) *Realizar seminarios, cursos o eventos nacionales o internacionales de ciencia y tecnología.*
- l) *Financiar publicaciones y el otorgamiento de premios y distinciones a investigadores, grupos de investigación e investigaciones...".*

- El documento CONPES No. 3582 del 27 de abril de 2009;

- El documento contentivo de la *Estrategia Nacional de Apropiación Social de CT+I*, del mes de septiembre de 2010;

- El 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,

- El 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.

Pues bien, atendiendo a la variedad de actividades que tanto el legislador como los diferentes instrumentos internacionales han 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 tecnología, 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 avanzar en la respuesta, 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 acudir a la contratación directa en los eventos específicamente previstos en la norma exceptiva, y bajo las condiciones allí contempladas.

Al efecto, el Decreto 1082 de 2015, en su artículo 2.2.1.2.1.4.7., 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 591 de 1991 y las demás normas que lo modifiquen, aclaren, adiciones o sustituyan.

Por su parte, el mismo Decreto 591, 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 7º.- Las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas 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. *Consultoría científica o tecnológica.*
6. *Obra pública, consultoría e interventoría en obra pública.*
7. *Arrendamiento, compraventa y permuta de bienes inmuebles.*
8. *Arrendamiento, compraventa, permuta y suministro de bienes muebles;*
9. *Donación, y*
10. *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 591, 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 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 administrativo⁴, 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 591 de 1991 y del Decreto 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 393 y 591 de 1991)

⁴ 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); y, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Olga Mérida Valle De la Hoz, Bogotá, D.C., 1º de junio de 2015, Radicación: 25000-23-26-000-2001-01009-01 (30589).

De manera pues que, conforme con lo visto, 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 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 Manual 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 393 de 1991, en el Decreto 591 de 1991 y en el Decreto 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 regímenes 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 predicen 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 ya 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 podría 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.

Calificación especial ameritan las actividades auxiliares o de apoyo 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 apoyo⁵..."

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

⁵ 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); y, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Olga Mélida Valle De la Hoz, Bogotá, D.C., 1º de junio de 2015, Radicación: 25000-23-26-000-2001-01009-01 (30589).

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 aquella *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.

ALCANCE DEL CONCEPTO:

Como se señaló en las observaciones preliminares a la tesis expuesta, el presente concepto jurídico comporta los precisos alcances señalados en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, de conformidad con el cual:

"...Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución..."

Sin otro particular,

Cordialmente,


LILIANA MARÍA ZAPATA BUSTAMANTE
Secretaria General

Sin anexos.
Elaborado por: SMEJIA