

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

CIRCULAR No. 00005 DE 2013

DE: Director General del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias

PARA: Representantes legales de entidades territoriales; entidades ejecutoras de proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías; actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

ASUNTO: Régimen jurídico de contratación de actividades científicas y tecnológicas

En ejercicio de la función de orientar a los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en la interpretación normatividad de Ciencia, Tecnología e Innovación y con el fin de definir y alinear los procesos para la articulación y optimización de recursos de toda clase para la ciencia, la tecnología, la innovación y el resultado de estos; y considerando las reiteradas consultas que se han formulado con respecto al régimen jurídico aplicable a la contratación de actividades científicas y tecnológicas por parte de las entidades territoriales, se hace necesario brindar indicaciones que permitan la ejecución legal y oportuna de los proyectos y recursos que involucren tales actividades.

1. Los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas:

El artículo 33 de la Ley 1286 de 2009 establece que "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."

De manera concórdante con lo anterior, el literal e) del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 establece que los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas se celebrarán de manera directa.

A su turno, el artículo 3.4.2.3.1. del Decreto 734 de 2012 establece que "*En la contratación directa para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas, se tendrá en cuenta la definición que de tales se tiene en el Decreto-Ley 591 de 1991 y las demás normas que lo modifiquen, adicionen o deroguen. En todo caso, en el acto administrativo que dé inicio al proceso, la entidad justificará la contratación que se pretenda realizar en aplicación de esta causal.*"



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

00005

El artículo 2 del Decreto 591 de 1991 establece que se entiende 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 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.*
- 4. Proyectos de innovación que incorporen tecnología, creación, generación, apropiación y adaptación de la misma, así como la 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.”*

Por su parte, el Decreto 393 de 1991 regula la asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías, y en su artículo 2° establece que tales asociaciones pueden realizarse para 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.*
- 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 metrología.*
- j) Crear fondos de desarrollo científico y tecnológico a nivel nacional y*



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

00005

regional, fondos especiales de garantías, y fondos para la renovación y el mantenimiento de equipos científicos.

k) Realizar seminarios, cursos y 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.”

Estas actividades deben concordarse con lo establecido por el artículo 18 de la Ley 1286 de 2009 “Por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones”, el cual establece las actividades a cargo de los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 18. ACTIVIDADES DEL SISTEMA. Son actividades de los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación -SNCTI-:

1. Explorar, investigar y proponer, de manera continua, visiones y acciones sobre la intervención del país en los escenarios internacionales, así como los impactos y oportunidades internacionales para Colombia en temas relacionados con la ciencia, la tecnología y la innovación.

2. Promover el mejoramiento de la productividad y la competitividad nacional.

3. Velar por la generación, transferencia, adaptación y mejora del conocimiento científico, desarrollo tecnológico e innovación en la producción de bienes y servicios para los mercados regionales, nacionales e internacionales.

4. Investigar e innovar en ciencia y tecnología.

5. Propender por integrar la cultura científica, tecnológica e innovadora a la cultura regional y nacional, para lograr la apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación en Colombia.

6. Procurar el desarrollo de la capacidad de comprensión, valoración, generación y uso del conocimiento, y en especial, de la ciencia, la tecnología y la innovación, en las instituciones, sectores y regiones de la sociedad colombiana.

7. Articular la oferta y demanda de conocimiento colombiano para responder a los retos del país.”

Estas actividades también quedan comprendidas bajo el concepto de actividades científicas y tecnológicas en complemento de lo dispuesto por el artículo 2 del Decreto 591 de 1991.

Para precisar el contenido y alcance de las actividades científicas, tecnológicas, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias y el Departamento Administrativo Nacional de Planeación, en el año 2012 expidieron la GUÍA SECTORIAL DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE CIENCIA, TECNOLOGÍA



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

00005

E INNOVACIÓN¹, en la cual se caracterizan tales actividades en consonancia con metodologías reconocidas internacionalmente como los manuales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE (Frascati, Oslo, Canberra) y las guías de la UNESCO, definiendo las actividades de ciencia y tecnología así:

“Las actividades de ciencia y tecnología (ACT) pueden ser definidas como todas las actividades sistemáticas que están estrechamente relacionadas con la generación, producción, avance, promoción, difusión, diseminación, y aplicación de conocimiento científico y técnico y que aplican a todos los campos de la ciencia y la tecnología”

De acuerdo con lo dicho, los contratos que celebren las entidades estatales para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas, por disposición legal se celebran de manera directa, con independencia del tipo contractual que corresponda, puesto que el criterio establecido por el legislador para acudir a dicho mecanismo de contratación fue el criterio material -el desarrollo de *actividades científicas y tecnológicas*-, desarrollo tal que, según las necesidades específicas que la entidad contratante busca satisfacer, puede hacerse acudiendo a los tipos y formas contractuales que resulten convenientes para tal propósito, bien sean los previstos en el Decreto 393 de 1991 (creación de sociedades o constitución de entidades sin ánimo de lucro, convenios especiales de cooperación con particulares o con entidades públicas), o en el Decreto 591 de 1991 (financiamiento, administración de proyectos) o los previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o los derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad², siempre que correspondan a las definiciones y contenidos de las actividades científicas y tecnológicas con miras a *“la generación, producción, avance, promoción, difusión, diseminación, y aplicación de conocimiento científico y técnico.”*

Téngase presente que en virtud de la derogación del artículo 7 del Decreto 591 de 1991³, que establecía unas modalidades específicas de contratos para el fomento

¹ Disponible en

http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/ckeditor_files/files/GUIA_SECTORIAL%20CTel%2003_08_2012%20COLCIENCIAS.pdf

² Ley 80 de 1993: **Artículo 32. De los Contratos Estatales.** *Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación (...)*

³ El artículo derogado establecía: **Artículo 7° 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 o 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;**



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

00005

de actividades científicas y tecnológicas, se eliminó la restricción que imponía el sometimiento a tales tipos contractuales definidos en forma taxativa, para en su lugar dar paso a la amplitud de tipos y formas contractuales posibles según lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 en concordancia con el inciso segundo del artículo 40 de la misma ley, según el cual "Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales", más aun en tratándose de contratos de actividades científicas y tecnológicas, correspondientes a la actividad propia de los particulares, tal como se hizo expreso en la exposición de motivos de la que a la postre fue la Ley 80 de 1993, al excluir tales contratos de la posibilidad de hacer uso de las cláusulas excepcionales por considerar que "Los fines *"específicos"* del Estado no son civiles, comerciales o industriales, científicos o tecnológicos; estos últimos no constituyen fines estatales específicos, ya que habitualmente implican o representan actividades propias de los particulares".⁴

2. La ejecución de recursos provenientes del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías:

El artículo 28 de la Ley 1530 de 2012, "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías", dispone:

"Artículo 28. Ejecución de proyectos de inversión. Los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías serán ejecutados por quien designe el respectivo Órgano Colegiado de Administra-

9. Donación, y

10. Convenios especiales de cooperación."

⁴ El artículo 14 de la Ley 80 de 1980 establece: "**Artículo 14º.- De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el Cumplimiento del Objeto Contractual.** Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

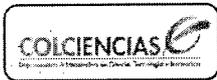
(...)

2o. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión.

Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios.

En los casos previstos en este numeral, las cláusulas excepcionales se entienden pactadas aun cuando no se consignen expresamente.

Parágrafo.- En los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; en los interadministrativos; en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2o. de este artículo, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los contratos de seguro tomados por las entidades estatales, se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales.



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

00005

ción y Decisión, con estricta sujeción al régimen presupuestal definido en esta ley y al de contratación pública vigente y aplicable y el ejecutor garantizará la correcta ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión, así como el suministro y registro de la información requerida por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento Control y Evaluación.

Los proyectos de inversión que se financien con cargo a los recursos del Fondo de Ciencia Tecnología e innovación se someterán a las normas contractuales previstas en la Ley 1286 de 2009.

Para que las comunidades étnicas minoritarias, sean ejecutoras de proyectos de inversión, deben acreditar el acto administrativo de reconocimiento expedido por la autoridad competente, en concordancia con el artículo 6° de la presente ley."

Como se dijo anteriormente, el artículo 33 de la Ley 1286 de 2009 establece que los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas se someten a las normas especiales sobre la materia, y, en consecuencia, se celebran de manera directa. En tal virtud, habida cuenta del reenvío normativo del artículo 28 de la Ley 1530 de 2012 sobre el Sistema General de Regalías, los proyectos aprobados por el OCAD del Fondo de Ciencia y Tecnología, por enmarcarse en las descripciones de actividades científicas y tecnológicas, deben celebrarse de manera directa, en armonía con lo dispuesto por el literal e) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 3.4.2.3.1 del Decreto 734 de 2012.

3. La aplicación del régimen de contratación de actividades científicas y tecnológicas en las entidades territoriales:

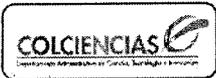
La Sala de Consulta Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto del 08 de julio de 2010⁵, precisó que los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas son contratos estatales y se encuentran sujetos al régimen de contratación estatal en todo aquello que no sea regulado por las disposiciones especiales sobre la materia.⁶

Si bien es cierto que los Decretos 393 de 1991 y 591 de 1991 se refieren expresamente a la Nación y sus entidades descentralizadas como sujetos que pueden celebrar contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas⁷, no puede perderse de vista que la Ley 80 de 1993 sujeta a su

⁵ Concepto No. 11001-03-06-000-2010-00058-00(2007) Consejero ponente: Dr. ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO.

⁶ El mencionado concepto expresa: "De lo anterior se desprende que los contratos que se celebren con el objeto de fomentar la ciencia y tecnología se encuentran regulados en sus aspectos sustantivos por las normas especiales de los decretos - leyes 393 y 591 de 1991, y están sujetos a la ley 80 de 1993, en todo lo no regulado por aquellas normas con fuerza legal."

⁷ V. Decreto 591 de 1991: "Artículo 8° La Nación y sus entidades descentralizadas podrán celebrar



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

00005

aplicación, además de la Nación y sus entidades descentralizadas, a otras entidades estatales, entre las que se incluye a las entidades territoriales. Dice así el artículo 2 de la Ley 80 de 1993:

“Artículo 2º.- De la Definición de Entidades, Servidores y Servicios Públicos. Para los solos efectos de esta Ley:

1o. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.”

La misma Ley 80 de 1993 en su artículo 13 establece:

“Artículo 13º.- De la Normatividad Aplicable a los Contratos Estatales. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta Ley.

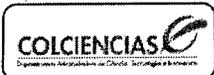
Los contratos celebrados en el exterior se podrán regir en su ejecución por las reglas del país en donde se hayan suscrito, a menos que deban cumplirse en Colombia.

Los contratos que se celebren en Colombia y deban ejecutarse o cumplirse en el extranjero podrán someterse a la ley extranjera.”

La contratación directa para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas se encontraba prevista en el original artículo 24 de la Ley 80 de 1993 en su numeral 1, literal d); y hoy se encuentra prevista en el ya citado artículo 2, numeral 4, literal e) de la Ley 1150 de 2007 “por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”; de modo que, además de la Nación y sus entidades descentralizadas, todos los destinatarios del régimen de contratación estatal (incluidas las entidades territoriales), en cuanto requieran

contratos de financiamiento destinados a actividades científicas y tecnológicas, que tengan por objeto proveer de recursos al particular contratista o a otra entidad pública, en una cualquiera de las siguientes formas: (...)

En igual sentido el Decreto 393 de 1991 “Artículo 1. MODALIDADES DE ASOCIACION. Para adelantar actividades científicas y tecnológicas proyectos de investigación y creación de tecnologías, la Nación y sus entidades descentralizadas podrán asociarse con los particulares bajo dos modalidades (...)



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

00005

celebrar contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas, deben aplicar las disposiciones contenidas en la Ley 1286 de 2009; Ley 1150 de 2007; Ley 80 de 1993; Decreto 734 de 2012, y, por remisión de éste, los Decretos 393 y 591 de 1991.

En refuerzo de lo anterior debe mencionarse que las responsabilidades y competencias en materia de fomento a las ciencias y la generación, producción, avance, promoción, difusión, diseminación, y aplicación de conocimiento científico y técnico, no son exclusivas de la Nación, sino que comprenden la acción de las diferentes instancias del Estado de acuerdo con lo previsto en el artículo 71 de la Constitución, y conforme a los principios y objetivos establecidos en la Ley 1286 de 2009, así como en las responsabilidades de los actores y los componentes del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación según lo expresado en dicha Ley⁸.

De acuerdo con lo anterior, las entidades territoriales, en cuanto están sometidas al estatuto de contratación estatal deben acudir al procedimiento de contratación directa cuando se trate de la celebración de contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas.

Con fundamento en las razones expuestas, se insta a los destinatarios de la presente Circular a la observancia de las normas legales que regulan la contratación para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas mediante la aplicación de la modalidad de contratación directa conforme a lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley 1286 de 2009.

Atentamente,

16 MAY 2013

CARLOS HILDEBRANDO FONSECA ZÁRATE
Director General

Arleys Cuesta Simanca

⁸ La Ley 1286 de 2009 establece en su artículo 20: "**ARTÍCULO 20. COMPONENTES DEL SISTEMA.** El Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación -SNCTI- es un sistema abierto del cual forman parte las políticas, estrategias, programas, metodologías y mecanismos para la gestión, promoción, financiación, protección y divulgación de la investigación científica y la innovación tecnológica, así como las organizaciones públicas, privadas o mixtas que realicen o promuevan el desarrollo de actividades científicas, tecnológicas y de innovación.

PARÁGRAFO 1o. Las organizaciones públicas, privadas o mixtas a que hace referencia el presente artículo podrán ser objeto de apoyo por parte de las entidades de fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación. Cada entidad de fomento establecerá la naturaleza de dicho apoyo y las condiciones bajo las cuales se podrá obtener, de acuerdo con los lineamientos de política que orienten la acción del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación -SNCTI- y de conformidad con las normas que regulan este campo.

PARÁGRAFO 2o. Las Asambleas Departamentales, los Concejos Distritales y los Concejos Municipales podrán ordenar la creación de unidades regionales de investigación científica e innovación con sus fondos regionales de fomento."