



20161100116241

SG

Bogotá, 21-09-2016

Señor

**JUAN DAVID LÓPEZ CASTRO**

Calle 12 No. 10-48. Oficina 302.

Sogamoso (Boyacá)

juandavidlopezcaastro@gmail.com

**Asunto:** Respuesta a solicitud de concepto técnico jurídico (calificación de actividades como de ciencia, tecnología e innovación) / Correo electrónico de fecha 18/08/2016, complementado con información suministrada de manera electrónica el 23/08/2016 / OAC – 7378.

Cordial saludo señor LÓPEZ CASTRO,

En ejercicio de la competencia señalada para este departamento administrativo en la Circular Externa No. 6 del 27 de septiembre de 2013, emanada de la Agencia Nacional de Contratación Pública – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, doy respuesta al derecho de petición de la referencia, a través del cual solicitó la expedición de un concepto técnico jurídico con miras a determinar si las actividades asociadas a un proyecto en particular, califican como de ciencia, tecnología e innovación.

Para los anteriores efectos se tendrá en cuenta los siguientes:

**ANTECEDENTES:**

1.- En la primera de las fechas citadas en el asunto y a través del servidor de correo electrónico institucional, el señor JUAN DAVID LÓPEZ CASTRO puso en consideración de este departamento administrativo un proyecto caracterizado, de manera genérica, en los siguientes términos:

*"...La consulta se centra sobre el hecho de que algunos municipios del país se encuentran en la obligación de surtir las revisiones, bien sea por vencimiento de términos o de manera excepcional de sus esquemas de ordenamiento territorial y que para tal fin deben definir la modalidad de contratación más adecuada. Dentro del estudio de estas modalidades de contratación se encuentran entre otras la contratación directa de actividades de ciencia, tecnología e innovación, las cuales, en la citada circular, en su apartado 1, incluye dentro de la definición de éstas (sic) la de:*

*"...Desarrollar servicios científicos y tecnológicos que se refieren a la realización de planes, estudios, estadísticas y censos de ciencia y tecnología; a la realización de actividades de homologación, normalización y metrología, certificación y control de calidad; a la prospección de recursos, inventario de recursos terrestres y ordenamiento territorial; a la promoción científica, tecnológica y de innovación; así como a la creación, fomento, difusión, promoción, implementación y gestión de sistemas de calidad total y de evaluación tecnológica...". (subrayado (sic) fuera de texto)*

*Por lo anterior solicitamos respetuosamente claridad al respecto de si (sic) los mencionados procesos de revisión de ordenamiento se consideran dentro de la citada actividad de ciencia y tecnología y por tanto pueden contratarse de manera directa..."*

2.- Por la insuficiencia de la documentación aportada con la solicitud inicial y, en los términos de lo autorizado expresamente en el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011 (luego de la sustitución integral de su Título II por virtud de lo ordenado en el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015), se hizo necesario cursar requerimiento al peticionario a fin de que complementara y suministrara información adicional en cuanto a la caracterización del proyecto respecto del cual solicita la calificación. Para tales propósitos se libró el Oficio No. 20161100103681 del 22 de agosto de 2016 (enviado de manera electrónica a la dirección suministrada en la petición inicial) detallando lo que hacía falta para proceder en consecuencia, de la siguiente manera:

*"...Sobre el particular y por la circunstancia reseñada (la presentación genérica), debemos manifestarle que con la información suministrada a este departamento administrativo no es posible proceder a la calificación solicitada, resultando necesario que usted proceda a identificar el proyecto específico en cuyo desarrollo habrían de ejecutarse las actividades señaladas en su escrito.*

*Lo anterior, se insiste, por cuanto que el documento contiene una enunciación genérica de la actividad respecto de la cual pretende la calificación (revisión y adaptación de esquemas de ordenamiento territorial), pero sin especificar el detalle sobre qué es lo que se va a hacer de manera concreta y, en ese contexto, no es posible para COLCIENCIAS emitir un pronunciamiento de alcance general, por los riesgos que ello conllevaría a la hora de adoptar decisiones en materia de ordenación del gasto por parte de las entidades que solicitan la respectiva calificación.*

*Por lo anterior y de manera respetuosa, me permito solicitarse que se sirva dar un alcance a su petición del asunto, en el sentido de indicar con toda claridad, como mínimo, los siguientes elementos:*

1. Nombre y temática o asunto del proyecto.
2. Orientación finalista del proyecto, en el sentido de si se tratará de un contrato de los sometidos a la Ley 80 de 1993 (si se trata de un bien o servicio que requiere la entidad estatal para la ejecución de su misión o de su objeto de creación o, de los contratos regulados por los Decretos Leyes 393 y 591 de 1991)
3. Objetivo general perseguido con el proyecto.
4. Objetivos específicos del proyecto.
5. Señalamiento o indicación de los posibles ejecutores.
6. Indicación pormenorizada de las tareas que pretenden ejecutarse para la consecución de los objetivos del proyecto.
7. Metas y resultados esperados.

(...)

Para los anteriores efectos, se le otorga un término de quince (15) días hábiles, que se contarán a partir del día siguiente de la recepción de la presente comunicación...

3.- En cumplimiento del requerimiento de información solicitada, el 23 de agosto de 2016 e igualmente de manera electrónica, el peticionario procedió a la respectiva complementación, de la siguiente manera:

**“...1. Nombre y temática o asunto del proyecto.**

*El asunto que se consulta específicamente corresponde a la obligación legal de los municipios y distritos de realizar la revisión general, ajuste o modificación excepcional de planes de ordenamiento territorial, de conformidad con lo dispuesto en la ley 388 de 1997 y en el decreto 4002 de 2004.*

*La ley 152 de 1994, estableció que los municipios deberían crear en sus territorios los planes de ordenamiento territorial, los cuales fueron debidamente reglados mediante la ley 388 de 1997, este es considerado un instrumento de planificación física del territorio que básicamente tiene como objetivos asignar usos del suelo, normas para la construcción y edificación e instrumentos de gestión del suelo.*

**2. Orientación finalista del proyecto, en el sentido de si se tratará de un contrato de los sometidos a la ley 80 de 1993 (si se trata de un bien o servicio que requiere la entidad estatal para la ejecución de su misión o de su objeto de creación o de los contratos regulados por los decretos ley 393 y 591 de 1991)**

*La norma ha catalogado el procedimiento de la revisión y formulación de los planes de ordenamiento territorial como un procedimiento de carácter TÉCNICO, sin embargo este no tiene en mi entender un carácter científico, pues si bien se adelantan procedimientos especializados para la elaboración de estudios estos no generan nuevo conocimiento, si no (sic) corresponde a la aplicación de técnicas ya existentes.*

*Si se quisiera realizar una revisión de las modalidades de contratación, por medio de las cuales tradicionalmente se ha contratado lo correspondiente a planes de ordenamiento territorial, se concluirá que en su mayoría corresponden a concursos de méritos o convenios interadministrativos con entidades de educación superior.*

Revisada la ley 80 de 1993, el numeral 2 del artículo 32 también se refiere a los estudios de consultoría como el tipo de contrato que se ha venido ajustando a la adquisición de servicios técnicos para la formulación de planes de ordenamiento territorial, la mencionada norma señala:

2. "Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidas a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, pre factibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión."

Por su parte si se revisan los contenidos del decreto 591 de 1991, efectivamente en el numeral 3 del artículo 2 establece:

*"Servicios científicos y tecnológicos que se refieren a la realización de planes, estudios, estadísticas y censos de ciencia y tecnología; a la homologación, normalización, metodología, 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."*

Lo anterior significa que la norma clasificó dentro de las actividades científicas y tecnológicas de forma genérica lo relacionado con el ordenamiento territorial, sin embargo en el marco de la planificación territorial existen varios procesos de ordenamiento territorial: normas orgánicas de ordenamiento territorial a cargo de la nación, los nuevos planes departamentales de ordenamiento territorial establecidos en la ley 1454 de 2011, los planes de ordenación ambiental como POMCAS y los planes de ordenamiento territorial.

### **3. Objetivo general perseguido con el proyecto.**

El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible.

### **4. Objetivos específicos del proyecto.**

- Definir de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.

- Diseñar y adoptar los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.

- Definir programas y proyectos que permitan materializar el modelo de ocupación del territorio y la aplicación de las normas contenidas en el componente general, urbano y rural.

### **5. Señalamiento o indicación de los posibles ejecutores.**

- Entidades territoriales, de preferencia municipios y en ocasiones los departamentos, quienes por lo general acuden a la contratación de consultorías para la realización de los mencionados estudios.

**6. Indicación pormenorizada de las tareas que pretenden ejecutarse para la consecución de los objetivos del proyecto.**

<b><i>Etapa 1</i></b>	<b><i>Tareas a desarrollar</i></b>	<b><i>Documentos o estudios a elaborar</i></b>
<b><i>Preliminar</i></b>	<i>Realizar el documento de seguimiento y evaluación y el expediente municipal y recopilar la información primaria y secundaria necesaria y disponible en la entidad territorial</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Expediente municipal:</b> Análisis de suficiencia y coherencia de los contenidos del plan de ordenamiento territorial vigente.</li> <li>- <b>Documento de seguimiento y evaluación:</b> Análisis de cumplimiento de objetivos y de modelo de ocupación, verificar las principales falencias del ordenamiento durante su vigencia.</li> </ul>
<b><i>Diagnostico</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Visitas a campo</li> <li>- Sistematización y análisis de información secundaria</li> <li>- Determinar las relaciones funcionales y regionales del territorio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Documento técnico de soporte componente diagnóstico:</b> Analizar todos los sectores del desarrollo social, económico y funcional (coberturas del suelo, capacidades agrologicas, servicios públicos domiciliarios, conflictos ambientales, gestión del riesgo entre otros )</li> </ul>
<b><i>Formulación</i></b>	<i>Soportes técnicos de las decisiones administrativas tomadas en el territorio.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Documento técnico de soporte – componente de formulación:</b> Asignación de usos del suelo, normas de aprovechamiento y edificabilidad, instrumentos de gestión del suelo, planificación y financiación (contribución por valorización, plusvalía etc.)</li> </ul>

<b><i>Etapa 1 (sic)</i></b>	<b><i>Tareas a desarrollar</i></b>	<b><i>Documentos o estudios a elaborar</i></b>
<b><i>Concertación y consulta</i></b>	<i>Poner a consideración de la ciudadanía y de instituciones competentes el proyecto de revisión del ordenamiento territorial</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo territorial de planeación</li> <li>- Corporación autónoma regional</li> <li>- Participación ciudadana, gremios y sectores económicos</li> </ul>

<b>Aprobación y Sanción</b>	<i>A instancias del concejo municipal para su estudio y aprobación en los términos de la ley 388 de 1997</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Proyecto de acuerdo:</b> Corresponde a la regulación normativa del suelo</li> <li>- <b>Cartografía oficial:</b> Espacialización de las actividades autorizadas en el territorio, incluye además mapas de gestión del riesgo, vías y servicios públicos domiciliarios.</li> </ul>
-----------------------------	--	--

### 7. Metas y resultados esperados.

- Realizar la delimitación e identificación de las condiciones de riesgo en el 100% del territorio municipal
- Identificar las zonas de amenaza alta que requieren estudios de detalle
- Porcentaje de sistemas necesarios para la prestación de los servicios públicos domiciliarios incorporados de forma adecuada en el ordenamiento territorial
- Definir usos de los suelos racionales y adecuados en el 100% del territorio municipal
- Establecer un estatuto para el aprovechamiento urbanístico y el establecimiento de cargas y beneficios en suelo urbano, rural y de expansión urbana.
- Actualizar y ajustar el plan de ordenamiento territorial (documento aprobado por el concejo y que debe surtir el trámite indicado en los artículo 24 y ss. de la ley 388 de 1997)..."

4.- El mismo 23 de agosto de 2016 y a través del correo electrónico institucional, esta secretaría general solicitó el respectivo apoyo al área técnica competente, en este caso, a la Dirección de Fomento a la Investigación<sup>1</sup>, el cual se brindó mediante el memorando interno No. 20163400110933 del 20/09/2016.

<sup>1</sup> Decreto 849 de 2016 "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS", artículo 10, numerales 5º y 10º, de conformidad con los cuales:

"...Son funciones de la Dirección de Fomento a la Investigación, las siguientes:

(...)

5. Evaluar, en lo que le corresponda, los planes, programas y proyectos de investigación sometidos a consideración del Departamento o de aquellos que requieran concepto previo para su trámite ante otras instancias y de los que se encuentren en ejecución.

(...)

10. Definir y desarrollar estrategias de articulación entre los actores del SNCTI, relacionados con los asuntos a su cargo..."

Circular Externa No. 6 del 27 de septiembre de 2013, emanada de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, de conformidad con la cual: "...las dudas de las entidades estatales ejecutoras sobre la catalogación de actividades científicas, tecnológicas y de innovación, debe aclararlas el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS – autoridad competente en la materia..."

## FUENTES FORMALES DEL CONCEPTO<sup>2</sup>:

- 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, contentivo de la *"Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación."*
- Documento CONPES 3834 del 2 de julio de 2015, contentivo de los *"Lineamientos de Política para Estimular la Inversión Privada en Ciencia, Tecnología e Innovación a través de Deducciones Tributarias."*
- Documento contentivo de la Estrategia Nacional de Apropiación Social de CT+I, expedido por COLCIENCIAS en el mes de septiembre del año 2010.
- Acuerdo No. 9 de 2006, expedido por el entonces Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, *"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."*
- Documento titulado *"Tipología de proyectos calificados como de carácter científico, tecnológico y de innovación"*, versión 2014, adoptado por COLCIENCIAS en consonancia con lo señalado en el Manual Frascati de 2002, con su respectiva actualización del año 2012, y en el Manual de Oslo de la OCDE, en su versión del año 2005;

<sup>2</sup> El anterior listado es simplemente enunciativo e indica las herramientas jurídicas y algunos de los instrumentos auxiliares a los que ordinariamente acude este departamento administrativo en la labor de calificación de ACTIS y que, en términos generales, expresan un entendimiento generalmente aceptado, tanto a nivel interno, como a nivel internacional, sobre este tipo de actividades.

R

- Documento titulado “Manual Metodológico General para la Identificación, Preparación, Programación y Evaluación de Proyectos” (DNP – Colciencias, 2015), contenido de la Guía Sectorial de Proyectos para los programas y proyectos de CTel del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías; y,
- Resolución No. 048 del 3 de febrero de 2016 expedida por COLCIENCIAS, “Por la cual se adoptan los proyectos tipo para la prestación de inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación.”

### CONCEPTO TÉCNICO:

Como se indicó en los antecedentes, mediante el memorando interno No. 20163400110933 del 20/09/2016, la Dirección de Fomento a la Investigación del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS, conceptuó técnicamente a esta secretaría general, lo siguiente:

*“...Atendiendo solicitud de concepto técnico sobre calificación de actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación, revisamos los documentos aportados y vemos que efectivamente la solicitud inicial no contó con la suficiente información para proceder a dar esta respuesta, sin embargo, una vez aportados documentos adicionales procedimos a la revisión de los mismos y aunque de detallan un poco más las actividades, siguen siendo una lista de tareas a desarrollar y documentos a obtener, que no permiten ver un proyecto como tal con objetivos del mismos y metodologías de trabajo.*

*Las actividades científicas y tecnológicas, además de investigación y desarrollo experimental (I+D) comprenden la enseñanza y la formación científica y técnica y los servicios científicos y tecnológicos. Los servicios científicos y tecnológicos a su vez, comprenden las actividades relacionadas con la investigación y el desarrollo experimental que contribuyen a la producción, difusión, apropiación y aplicación de conocimientos científicos, y tecnológicos.*

*El punto central para definir si un proyecto o actividad corresponde con servicios científicos y tecnológicos es identificar con claridad el fin último que se persigue con los mismos. Si el objetivo de la actividad o proyecto es contribuir con la generación de información con un elemento apreciable de novedad, la resolución de una incertidumbre científica o tecnológica, introducir mejoras sustanciales a métodos, procesos, sistemas o servicios, es decir, incrementar el volumen de conocimientos o el uso de estos conocimientos para crear nuevas aplicaciones, la actividad o proyecto se considera como científico y tecnológico.*

*Una vez revisada la solicitud con la información suministrada, se concluye que no existen actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación, y que son procesos rutinarios de recopilación de información, sistematización y consolidación de documentos técnicos que no cumplen con el elemento apreciable de novedad, la resolución de una incertidumbre científica o tecnología, la generación de un nuevo producto o proceso. Si*



*bien en un plan de ordenamiento territorial, se puede contar con información de productos de investigación desarrollados por grupos, institutos o centros de investigación, (sic) no hace que el plan de ordenamiento por sí mismo sea un proceso de Ciencia, Tecnología e Innovación...". (Subrayas no originales).*

## CONCLUSIÓN:

Conforme con lo señalado en precedencia, nos permitimos indicarle que atendiendo a la información presentada y según el insumo técnico remitido a esta dependencia y, en todo caso, sin perjuicio de las observaciones formuladas sobre metodología, caracterización y presentación del proyecto denominado *"...revisión general, ajuste o modificación excepcional de planes de ordenamiento territorial, de conformidad con lo dispuesto en la ley 388 de 1997 y en el decreto 4002 de 2004..."*, las actividades que pretenden darle desarrollo **no califican** como de ciencia, tecnología e innovación, en lo que es necesario insistir que la sola referencia a que se tratará de un proyecto relacionado con *ordenamiento territorial* y, la identificación o correspondencia de esa temática con la enunciación de actividades contenida en el artículo 2º del Decreto Ley 591 de 1991 per se, no lo convierten en tal.

Adicional a lo anterior y, a efectos de brindarle mayores elementos de juicio y análisis, nos permitimos efectuar las siguientes precisiones sobre la contratación en ciencia y tecnología, susceptible de ser celebrada directamente por las entidades estatales y, el alcance de la misma:

1.- Tipologías contractuales en ciencia, tecnología e innovación susceptibles de la causal de contratación directa.

Atendiendo a lo previsto en el literal e) del numeral 4º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, *"...los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas..."*, se podrán celebrar de manera directa.

A su turno, de conformidad con lo señalado en el artículo 2.2.1.2.1.4.7. del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, Decreto No. 1082 de 2015, *"...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, en función de la variedad de actividades que el legislador tipificó como de ciencia, tecnología e innovación, parecería que el desarrollo de las mismas podría lograrse a través de diversos tipos de contratos, tales como los de prestación de servicios profesionales, los de consultoría, e incluso a través de un sinnúmero de figuras contractuales innominadas. Igualmente, los

P

subcomponentes que incluya una determinada actividad de ciencia, tecnología o innovación, a su vez podrían ejecutarse, según su propia naturaleza, mediante la celebración de otra multiplicidad de contratos, como por ejemplo el de suministro, el de compraventa, el de arrendamiento, entre otros.

Surge, en consecuencia, el siguiente problema jurídico: ¿Pueden las entidades estatales celebrar en forma directa contratos cuyos objetos sean el desarrollo y ejecución de proyectos de ciencia, tecnología e innovación, así como los que buscan la adquisición directa de bienes y servicios vinculados a este tipo de actividades, 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 responder a las anteriores interrogantes, es necesario tener en cuenta, en primer lugar, que la interpretación y uso de las causales de contratación directa deben hacerse de manera restrictiva, habida consideración del precepto jurídico según el cual, en materia de contratación pública, la regla general es la adjudicación a través del procedimiento de licitación pública.

Es eso lo que se quiere significar con lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.7. citado, de conformidad con el cual, se recuerda, en la aplicación de la causal de contratación directa, debe tenerse 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 modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan...".

Pues bien, el Decreto Ley 591 de 1991, además de contener en su artículo 2º la relación de las actividades que desde la perspectiva exclusivamente legal se consideran como de ciencia, tecnología e innovación (norma que continúa vigente), en otro artículo posterior se ocupaba de regular los denominados contratos de fomento para este tipo de actividades, de la siguiente manera:

*"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 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.*
9. *Donación, y*
10. *Convenios especiales de cooperación.”*

Aplicado el criterio de hermenéutica jurídica según el cual las normas deben interpretarse en el sentido en el cual produzcan algún efecto (principios de efecto útil y principio de conservación del derecho), es dable concluir que cuando la Ley 80 de 1993 decidió derogar de manera expresa el artículo 7º del Decreto Ley 591 de 1991, dejando sólo como contratos para el fomento de actividades de ciencia, tecnología e innovación, a los contratos de financiamiento (en sus cuatro modalidades), a los contratos de administración de proyectos y a los convenios especiales de cooperación, ciertamente eliminó de tajo la posibilidad de celebrar directamente otro tipo de contratos, como sería el caso del contrato de fiducia, del contrato de consultoría, del contrato de prestación de servicios, del contrato de obra pública, entre otros, sin perjuicio de que su finalidad fiera el desarrollo o el fomento de este tipo calificado de actividades.

En conclusión y de conformidad con el régimen jurídico citado, sólo podrían celebrarse de manera directa los contratos de financiamiento, los de administración de proyectos y los convenios especiales de cooperación cuyo objeto sea el desarrollo o ejecución de actividades de ciencia, tecnología e innovación tipificadas como tales por parte del legislador.

En ese mismo orden de ideas, no resultaría viable sostener que los contratos que por su naturaleza o su cuantía deban someterse a un determinado proceso de selección que implique la pluralidad de oferentes, puedan celebrarse de manera directa, simplemente apelando al argumento según el cual el bien o servicio a contratar hace parte de una actividad calificable como de ciencia, tecnología o innovación, pues ello equivaldría a eludir las exigencias señaladas en el Estatuto de Contratación Estatal (excepción hecha de las denominadas actividades accesorias y, de las auxiliares o de apoyo, de las que nos ocuparemos más adelante y en las que el rigor de la presente conclusión se morigera un poco).

El principio enunciado mantiene así el mandato de interpretación restrictiva de las causales de excepción aplicables en la modalidad de contratación directa, evitando que las entidades estatales, en una consideración más amplia de las normas, sobre todo de la que enlista las actividades que para efectos





contractuales son consideradas como de ciencia, tecnología e innovación, acudan indiscriminadamente a la causal exceptiva, incurriendo en fallas, faltas y delitos, asumiendo responsabilidades concretas en lo disciplinario, lo fiscal y lo penal.

Respecto del régimen jurídico aplicable a dichos contratos (los de fomento que quedaron vigentes luego de la derogatoria de varios artículos del Decreto Ley 591 de 1991), sostuvo el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que si bien algunos de ellos, en especial el convenio especial de cooperación, están sometidos por expresa disposición a las normas del derecho privado, se sujetan a la Ley 80 de 1993 (y, en general, a todas las normas que conforman el Estatuto de Contratación Estatal) en todo aquello que no se encuentre expresamente regulado en las normas especiales del Decreto Ley 591 de 1991 y del Decreto Ley 393 de 1991, resaltando que el Estatuto de Contratación Estatal, desde su entrada en vigencia, resulta aplicable a los contratos que la Nación y sus entidades descentralizadas (territorialmente o por servicios) celebren para el desarrollo de las actividades de ciencia, tecnología e innovación.

2.- Actividades accesorias susceptibles de ser contratadas a través de la causal de contratación en ciencia y tecnología del Estatuto de Contratación Estatal.

Si sólo es viable celebrar en forma directa los contratos para el fomento de la ciencia y la tecnología que dejó vigentes la Ley 80 de 1993 (contratos de financiamiento en sus cuatro modalidades, contratos de administración de proyectos y convenios especiales de cooperación), es necesario precisar el alcance que podrían tener dichos contratos, es decir, si en virtud de los mismos las entidades estatales pueden contratar con un mismo operador de ciencia, tecnología e innovación la realización de una actividad propiamente tal, incluyendo todos sus componentes, y el suministro de todos los bienes y servicios que dichas actividades demandan como insumo.

Para atender dicha inquietud, en primera medida, es importante acudir a uno de los apartes del Manual de Oslo / OCDE 2005, según el 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 podrían ser potencialmente rentables en el futuro..."*

Según dicho documento, es claro que para efectos del desarrollo de actividades de ciencia y tecnología, se debe incurrir en una serie de gastos e inversiones que no necesariamente implican la ejecución directa de este tipo

de actividades, pero que se tornan indispensables para conseguir el objetivo perseguido con éstas. Esta circunstancia es especialmente relevante en materia de contratación estatal, en la medida en que, por lo menos en principio, no parecería lógico concluir que el desarrollo de la actividad de ciencia y tecnología pueda tramitarse a través del régimen de la contratación estatal aludiendo a la causal de contratación directa o del régimen jurídico especial de los decretos 393 y 591, pero que los subcomponentes que la integra, tales como la adquisición de bienes y servicios necesarios para la realización de la actividad, deban sujetarse a los procedimientos de selección de contratistas con pluralidad de oferentes, pues se reduciría ampliamente el margen en la aplicación del concepto alusivo al “desarrollo de actividades de ciencia y tecnología”.

Aceptar dos estatutos de contratación diferentes, o la integración subordinada entre las causales para la contratación directa en ciencia y tecnología y, las relativas a procesos de selección en los que participan varios posibles oferentes (atendiendo a la naturaleza del objeto a contratar y a la cuantía del contrato), en ambos casos de cara a un mismo y único proyecto, desnaturalizaría las razones que llevaron al legislador a entronizar un régimen jurídico mucho más flexible y dinámico para la ejecución por un tercero de las actividades que califican como de ciencia y tecnología.

Sobre el particular, consideramos que en la ejecución de actividades de ciencia, tecnología e innovación, en una correcta interpretación de los principios de eficacia, eficiencia y economía (propios de la función administrativa – art. 209 C.P.) y, atendiendo a la necesidad de conservar en lo posible las economías de escala, propender al logro de los objetivos del programa o proyecto de que se trate y, lograr la mayor coherencia entre la formulación y ejecución del mismo (en últimas para evitar la dispersión de roles y responsabilidades), siempre se debe buscar que los operadores ejecuten integralmente todas y cada una de las actividades de un determinado proyecto, razón por la cual, dentro de los contratos para el fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación (y más allá de la denominación jurídica que se les asigne), es indispensable incluir de una vez todas las actividades accesorias, de apoyo o auxiliares, necesarias e inherentes a su ejecución.

En función de este propósito, se han identificado tres (3) criterios o patrones de clasificación para este tipo de actividades, que permiten su consideración – por relacionamiento –, como actividades de ciencia, tecnología e innovación. Veamos:

- El componente (bien o servicio) debe encontrarse contemplado dentro de las actividades a realizar en la formulación del proyecto.



- El componente (bien o servicio) debe ser inherente a la actividad de ciencia, tecnología y/o innovación, de tal manera que sin dicho componente la actividad no podría realizarse o alcanzar los objetivos perseguidos.
- El componente (bien o servicio) debe ser de carácter transitorio, de manera tal que por su naturaleza coincida con la duración de la actividad de ciencia, tecnología y/o innovación, y no constituya un gasto recurrente de carácter permanente.

Teniendo en cuenta lo anterior, eventualidades como la adquisición de equipos y la adecuación y modernización de infraestructura física y operativa, la celebración 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 la ejecución de todo un proyecto o de una actividad de ciencia, tecnología o de innovación, serían susceptibles de ser consideradas como parte de éste o de aquélla, siempre y cuando respondan de manera concreta y directa, es decir, sin necesidad de razonamientos de mayor complejidad, a uno cualquiera de los tres criterios que se acaban de exponer.

Por el contrario, esto es, cuando el análisis no derive en la aplicación de ninguno de los tres criterios o parámetros referidos, actividades como las citadas a manera de ejemplo en el párrafo anterior, no podrían ser contratadas de manera directa por la entidad estatal, argumentando que se trata de típicas actividades de ciencia, tecnología e innovación y, en dicho caso, debe darse aplicación a las normas del Estatuto de Contratación Estatal que regulan modalidades contractuales diferentes a la autorizada en el literal e) del numeral 4º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, según sea la naturaleza o la cuantía del bien o servicio que requiera proveerse por parte de la administración.

### 3.- Sobre las actividades auxiliares o de apoyo.

Consideración especial merece 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 puras, como aquéllas necesarias para su realización, deberían ser contratadas bajo la causal exceptiva o el régimen jurídico especial de los Decretos 393 y 591 de 1991, no se puede soslayar la jurisprudencia que sobre la materia ha producido el Consejo de Estado (ya citada en un apartado anterior de este escrito), quien es absolutamente terminante y enfático al señalar 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 le sean meramente de auxilio o apoyo..."*

Llegados a este punto, es importante 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 que por tanto se tornan inherentes a la misma, adoptando de tal forma el concepto plasmado en el Manual de Oslo / OCDE 2005 sobre las actividades que tienen el carácter de mero auxilio y/o apoyo.

En este sentido, sólo tendrá el carácter de auxilio o de apoyo, aquella "subactividad" que sin ser inherente a la actividad de ciencia, tecnología o innovación, se relaciona con ésta, al permitir su control, seguimiento, contabilización o ejecución de forma más rápida y eficiente.

Bajo este entendido, por ejemplo, las actividades relacionadas con la supervisión e interventoría a los proyectos de ciencia, tecnología e innovación, en opinión de este departamento administrativo, deberían sujetarse al régimen de contratación aplicable a la entidad estatal de que se trate.

#### **ALCANCE DEL CONCEPTO:**

El presente concepto se emite en ejercicio de las competencias asignadas tanto al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS, como a la Secretaría General y a la Dirección de Fomento a la Investigación, en los artículos 7º de la Ley 1286 de 2009; 10º, numerales 5º y 10º del Decreto 849 de 2016.

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 desarrollan 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.

Lo mencionado, además, bajo el entendido del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (luego de la sustitución de su Título II por virtud de lo dispuesto en el artículo 1º 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

Anexo: Copia del memorando interno No. 20163400110933 del 20/09/2016 (1 folio).  
Elaborado por: SME-  
Insumo: DFI.

Carrera 7 B bis N° 132-28  
Teléfono: (57-1) 625 8480  
Fax: (57-1) 625 1788  
Bogotá D.C. - Colombia  
[www.colciencias.gov.co](http://www.colciencias.gov.co)





20163400110933

PNCTIABH

Bogotá, D.C., 20-09-2016

**PARA:** LILIANA MARÍA ZAPATA BUSTAMANTE  
Secretaria General

**DE:** ÓSCAR GUALDRÓN GONZÁLEZ  
Dirección de Fomento a la Investigación

**ASUNTO:** Concepto técnico para apoyar respuesta a derecho de petición radicado bajo el número 20161100103681 – OAC 7378, sobre calificación de actividades de CTel.

Atendiendo solicitud de concepto técnico sobre calificación de actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación, revisamos los documentos aportados y vemos que efectivamente la solicitud inicial no contó con la suficiente información para proceder a dar esta respuesta, sin embargo, una vez aportados documentos adicionales procedimos a la revisión de los mismos y aunque detallan un poco más las actividades, siguen siendo una lista de tareas a desarrollar y documentos a obtener, que no permiten ver un proyecto como tal con objetivos del mismo y metodologías de trabajo.

Las actividades científicas y tecnológicas, además de investigación y desarrollo experimental (I+D) comprenden la enseñanza y la formación científica y técnica y los servicios científicos y tecnológicos<sup>1</sup>. Los servicios científicos y tecnológicos a su vez, comprenden las actividades relacionadas con la investigación y el desarrollo experimental que contribuyen a la producción, difusión, apropiación y aplicación de conocimientos científicos, y tecnológicos<sup>2</sup>.

El punto central para definir si un proyecto o actividad corresponde con servicios científicos y tecnológicos es identificar con claridad el fin último que se persigue con los mismos. Si el objetivo de la actividad o proyecto es contribuir con la generación de información con un elemento apreciable de **novedad**, la resolución de una incertidumbre científica o tecnológica, introducir mejoras sustanciales a métodos, procesos, sistemas o servicios, es decir, incrementar el volumen de conocimientos o el uso de estos conocimientos para crear nuevas aplicaciones; la actividad o proyecto se considera como científico y tecnológico.

<sup>1</sup> Colciencias, 2012. Manual metodológico general, para la identificación, preparación, programación y evaluación de proyectos. Guía No. 2 de programas y proyectos de ciencia, tecnología e innovación.


<sup>2</sup> OCDE Organización para la cooperación y desarrollo económicos, 2002. Manual de Frascati.

Una vez revisada la solicitud con la información suministrada, se concluye que no existen actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación, y que son procesos rutinarios de recopilación de información, sistematización y consolidación de documentos técnicos que no cumplen con el elemento apreciable de novedad, la resolución de una incertidumbre científica o tecnología, la generación de un nuevo producto o proceso. Si bien en un plan de ordenamiento territorial, se puede contar con información de productos de investigación desarrollados por grupos, institutos o centros de investigación, no hace que el plan de ordenamiento por sí mismo sea un proceso de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Cordialmente,



**ÓSCAR GUALDRÓN GONZÁLEZ**  
Director de Fomento a la Investigación

 Elaborado por: ADJRAMIREZ