



20181100016511

SG

Bogotá, 23-01-2018

Doctor  
**OMAR FRANCO TORRES**  
DIRECTOR GENERAL  
IDEAM  
Calle 25D 96B-70

**Asunto:** Respuesta a solicitud de Concepto 20181020000111.

Respetado Doctor,

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 a su solicitud de concepto identificado en el asunto.

Para los anteriores efectos se tendrá en cuenta los siguientes:

**1. ANTECEDENTES:**

Con la presentación de las consultas bajo estudio se formuló la siguiente pregunta:

1. El Instituto de Hidrología, Meteorología, y Estudios Ambientales-IDEAM, solicita concepto sobre la iniciativa “Modelamiento numérico de tiempo y clima en alta resolución” consistente en el diseño e implementación de modelos numéricos de tiempo y clima en alta resolución espacial y temporal con alcance y bondades descritas en el documento adjunto, lo anterior con el propósito de que oriente al IDEAM frente a si dicho proyecto, en virtud del numeral 5 del artículo 2 del Decreto 591 DE 1991, ¿puede considerarse como actividades científicas y tecnológicas?.



## 2. MARCO JURÍDICO APLICABLE Y TESIS

### 1.- La competencia y demás cuestiones preliminares:

De conformidad con lo previsto el Decreto 849 de 2016 “*Por medio del cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias*”, en materia de conceptualización corresponde a esta secretaría general rendir concepto a actores del SNCTI en la interpretación, aplicación e implementación de la normatividad existente en CTel.

La anterior norma, sin embargo, debe leerse en plena concordancia con lo preceptuado en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, luego de la sustitución de su Título II, tal y como fue ordenada en el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, 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 la secretaría general del departamento administrativo en ejercicio de sus competencias 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 encuentra sometida su actividad, pero de ninguna manera implican 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 o de apoyo a la gestión en el sector de la CTel, por lo que el presente documento solamente se concentrará en brindar pautas de interpretación no obligatoria.

El presente concepto se emite en ejercicio de las competencias asignadas al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS en los artículos 7º de la Ley 1286 de 2009; y 2º 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 implican la ordenación del gasto en otras entidades del Estado (o con otro tipo de actores), en cualquiera de los tres niveles de la administración pública, pues ello atentaría contra la autonomía e independencia de que gozan tales entidades, desconociendo además los esquemas de gestión administrativa adoptados por virtud de la Ley 489 de 1998.

## 2.- Marco Jurídico y Tesis:



COLCIENCIAS



GOBIERNO DE COLOMBIA

Sobre el asunto particular objeto de la consulta, es necesario considerar el siguiente marco jurídico:

Sobre el asunto particular objeto de la consulta, es necesario considerar el siguiente marco jurídico:

2.1. El artículo 2 del Decreto 591 de 1991 establece: *“Para los efectos del presente Decreto, entiéndase por actividades científicas y tecnológicas las siguientes:*

- *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.*
- *Difusión científica y tecnológica, esto es, información, publicación, divulgación y asesoría en ciencia y tecnología.*
- *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.*
- *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.*
- *Transferencia tecnológica que comprende la negociación, apropiación, desagregación, asimilación, adaptación y aplicación de nuevas tecnologías nacionales o extranjeras.*
- *Cooperación científica y tecnológica nacional e internacional.”*

### CONCEPTO TÉCNICO:

La Dirección de Fomento a la Investigación del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS, área técnica competente sobre la materia en cuestión, a partir de la documentación aportada por el IDEAM, remitió concepto técnico a esta secretaría general, manifestando lo siguiente:

*“En relación a la iniciativa consistente en el diseño e implementación de*





*modelos numéricos de tiempo y clima en alta resolución espacial y temporal descritas en su comunicación, y una vez revisados el numeral 5 del artículo 2 del decreto 591 de 1991 y el Manual Metodológico General, para la Identificación, Preparación, Programación y Evaluación de Proyectos de la Guía No. 2 de Programas y Proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación de octubre de 2015, del Departamento Nacional de Planeación – DNP y del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS, nos permitimos informarle lo siguiente:*

- 1. La guía No. 2 establece en su capítulo XI, “Actividades de Apoyo para las Categorías de Ciencia, Tecnología e Innovación Incluidas en esta Guía”, que se identifica como actividades de apoyo financiables la “recolección sistemática de datos, sobre fenómenos, parámetros y recursos naturales. Los levantamientos topográficos, geológicos e hidrológicos; las observaciones astronómicas, meteorológicas y sismológicas; los inventarios relativos a los suelos, las plantas, los recursos pesqueros y la fauna, los ensayos corrientes de los suelos, el aire y las aguas, el control, la vigilancia y el monitoreo de los niveles de radioactividad, incluye la recolección y mantenimiento de datos de los bancos de germoplasma, identificación de recursos minerales, energéticos y petroleros”. Lo anterior, siempre y cuando se identifiquen como actividades de apoyo a alguna de las tipologías definidas previamente en este documento. (Ver anexo).*
- 2. En relación al modelamiento numérico expuesto en su comunicación, esta iniciativa puede ser clasificada en la tipología, 1.3 Desarrollo experimental “Consiste en trabajos sistemáticos que aprovechan los conocimientos existentes obtenidos de la investigación y/o experiencia práctica, y está dirigido a la producción de nuevos materiales, productos o dispositivos; a la puesta en marcha de nuevos procesos, sistemas y servicios, o la mejora sustancial de los ya existentes”. Sin embargo, dentro de las exclusiones generales se establece en otras la siguiente: “Ensayos y análisis (actividades) rutinarios donde no se evidencia un elemento apreciable de novedad, en sí misma no son I+D (Investigación y Desarrollo experimental) pero pueden ser actividades dentro de un proyecto I+D”.*
- 3. En lo que respecta al artículo 2 del decreto 591 de 1991, se entiende por actividades científicas y tecnológicas lo expuesto en el numeral 5, la “transferencia tecnológica que comprende la negociación, apropiación, desagregación, asimilación, adaptación y aplicación de nuevas tecnologías nacionales o extranjeras”.*

**En relación con lo anterior, la toma de datos por sí misma no constituye una actividad de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel), sin embargo,**



**el desarrollo, adaptación o mejora sustancial de modelos numéricos de los ya existentes, en los cuales se incorporen elementos apreciables de novedad, si se consideran como proyectos o actividades, científicas, tecnológicas y de innovación que se rigen por la ley de CTel y sus decretos reglamentarios.**

**Finalmente, una vez se formule el proyecto establecido en su comunicación, este deberá ser presentado a Colciencias con el fin de establecer si corresponde o no a un proyecto de CTel.**" (Negrilla y subraya por fuera del texto original del concepto)

Aunado a lo anterior, bajo el entendido que sugiere el contexto de su consulta considero importante ponerlo en conocimiento respecto de las actividades consideradas como de ciencia, tecnología e innovación y, particularmente, sobre las actividades accesorias que son susceptibles de ser contratadas bajo la modalidad de contratación directa por referirse a actividades de ciencia y tecnología; éstas deben encontrarse contempladas en el respectivo proyecto (i); deben ser inherentes a las actividades de ciencia, tecnología o innovación, de tal manera que sin dicho componente la actividad no podría realizarse o alcanzar los objetivos perseguidos (ii); y el bien o servicio debe ser de carácter transitorio, de manera que no coincida con la duración total de la actividad de ciencia y tecnología y no se trate de un gasto recurrente de carácter permanente (iii)<sup>1</sup>.

### 3. CONCLUSIÓN.

Conforme con lo descrito en el concepto técnico que antecede, acerca del documento: "*Modelamiento numérico de tiempo y clima en alta resolución*" que consiste en el diseño e implementación de modelos numéricos de tiempo y clima en alta resolución espacial y temporal, es pertinente manifestar que la información remitida no es suficiente para emitir un concepto de calificación concluyente al respecto.

Es por lo anterior que una vez se formule el proyecto establecido en su comunicación, este deberá ser presentado a Colciencias con el fin de establecer si corresponde o no a un proyecto de CTel.

<sup>1</sup> Al respecto puede consultarse el concepto de la Secretaría General de Colciencias del 21 de septiembre de 2016, disponible en <http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/preguntas/20161100116241.pdf>





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...”.*

En estos términos se espera haber resuelto con suficiencia su consulta.

Atentamente,

**JORGE HUMBERTO PARRA PIRAZAN**  
Secretario General (E)

Revisó: HUruea  
Proyectó: JDávila ✕  
Colaboró en la respuesta: DDTI  
Anexo: Guía Sectorial CTel

