



20151100184501

SG

Bogotá, 21-12-2015

Doctora  
**SOL BEATRIZ MARTÍNEZ GUZMÁN**  
Directora de Ciencia y Tecnología  
**DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**  
Sol.Martinez@antioquia.gov.co

**Asunto:** Respuesta a solicitud electrónica de concepto jurídico / E mail de fecha 14 de diciembre de 2015.

Cordial saludo Doctora MARTÍNEZ GUZMÁN,

Acuso recibo de su correo electrónico de la referencia, a través del cual solicité de este departamento administrativo la emisión de un concepto jurídico en relación con la propiedad de los equipos adquiridos para el desarrollo de proyectos de ciencia, tecnología e innovación financiados con cargo a los recursos de entidades estatales (en este caso del Sistema General de Regalías), específicamente de la Gobernación de Antioquia y, en consecuencia, procedo a pronunciarme con base en los siguientes:

**ANTECEDENTES:**

1.- En la fecha citada en el párrafo anterior y a través de medios electrónicos, se recibió la solicitud electrónica de la referencia, en la que sin entrar en mayores precisiones, se solicitó a la entidad entrar a pronunciarse sobre la temática reseñada en el párrafo anterior.

2.- Al escrito se acompañaron una serie de documentos para ilustrar el análisis, los cuales pasan a relacionarse por el contexto que le otorgan a la solicitud y a la presente actuación:

2.1.- Acuerdo de Propiedad Intelectual derivado de la ejecución del proyecto de "Fortalecimiento a los productores en el encadenamiento productivo de

fruta pequeña”, celebrado (aunque sin contar con todas las firmas de las partes) entre la GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA, a través de la SECRETARÍA DE AGRICULTURA DEPARTAMENTAL Y DESARROLLO RURAL y, la UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, la UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA, la FUNDACIÓN INTAL, la FUNDACIÓN ARQUIDIOCESANA DE ALIMENTOS DE MEDELLÍN, la EMPRESA ANGROJAR S.A.S., la CORPORACIÓN PARA INVESTIGACIONES BIOLÓGICAS, el SENA – CENTRO DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES LA SALADA, la CORPORACIÓN UNIVERSITARIA LASALLISTA, en el que sobre la temática puntual de la solicitud de concepto (la propiedad de los equipos adquiridos con cargo a los contratos de fomento a la investigación financiados por entidades estatales, se convino lo siguiente:

“...DÉCIMA PRIMERA. ADQUISICIÓN Y PROPIEDAD DE LOS EQUIPOS. Los equipos de ciencia, tecnología e innovación adquiridos para el desarrollo de las actividades propias de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación se harán (sic) en las justas proporciones acorde a la naturaleza de la investigación a realizar y podrá pactarse en el proyecto específico que los mismos sean de propiedad de las partes ejecutoras del proyecto, teniendo como criterio para esto último, el que la destinación de los mismos seas para la continuidad en el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas. Para el efecto, el Comité de Propiedad Intelectual determinará el propietario de los equipos. **Parágrafo.** El Departamento podrá solicitar garantías que avalen el cumplimiento de los compromisos adquiridos en virtud del presente acuerdo y del proyecto específico, especialmente sobre la destinación de los bienes muebles y quipos que queden en propiedad de las ejecutoras...” (Subrayas no originales)

2.2.- Extracto de un Acuerdo de Propiedad Intelectual celebrado (aunque sin la firma de todos los que concurren al mismo) entre la GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA y la UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA, que incorpora la misma cláusula transcrita en el numeral anterior a propósito de la propiedad de los equipos adquiridos para el desarrollo de proyectos financiados, en este caso, con cargo a recursos de la entidad territorial.

2.3.- Acuerdo de Propiedad Intelectual derivado de la ejecución del proyecto de “Desarrollo de diseños arquitectónicos y técnicos para soluciones de vivienda a bajo costo en sistemas de hormigón y tierra cruda en el Departamento de Antioquia”, celebrado (aunque sin contar con todas las firmas de las partes), entre la GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA, a través de la SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA y la UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA, que al igual que los dos casos anteriores, incorporó una cláusula de idéntico contenido a que se transcribió, en relación con la propiedad de los equipos adquiridos para el desarrollo de las actividades de ciencia, tecnología e innovación asociadas al proyecto.

## TESIS Y MARCO JURÍDICO APLICABLE:

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

De conformidad con lo previsto en los numerales 3º, 4º, 9º y 10º 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 secretaría general el ejercicio de las siguientes competencias específicas: (i) orientar a los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación<sup>1</sup> – 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.

Con todo, la anterior norma 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 por virtud de lo ordenado en el artículo 1º 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 el ejercicio de su función consultiva, los cuales carecen – es la regla general – de carácter vinculante u obligatorio, tanto en lo que corresponde a la administración, como en lo que atañe al propio peticionario interesado y al resto de la ciudadanía, lo cual implica que esta especial forma de intervención del aparato estatal no fue concebida para atender situaciones particulares y concretas, es decir, en las que se definan relaciones jurídicas individuales, las cuales deben desatarse a través de la expedición de los correspondientes actos administrativos creadores, modificatorios o extintivos de derechos y/o de obligaciones.

Es claro, en consecuencia, que los conceptos que emite la Secretaría General del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS en ejercicio de sus competencias, en especial las previstas en los numerales 3º, 4º y 10º del artículo 14 del Decreto 1904 de 2009, en cualquier caso involucran una visión jurídica general y de contexto en la

<sup>1</sup> Hoy integrado en el Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, por virtud 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. "Todos por un Nuevo País".



aplicación del marco normativo que rige para determinado asunto de la órbita de la entidad o del catálogo funcional al que se encuentra sometida su actividad, pero de ninguna manera implican un pronunciamiento directo y de fondo, generador de efectos jurídicos individuales, pues ello equivaldría a invadir, usurpar o sustituir 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 CTeI.

## 2.- El caso concreto:

Para efectos de solucionar la interrogante planteada, es imperativo realizar un breve recuento normativo y jurisprudencial respecto de la prohibición, en principio general, contenida en el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, de conformidad con el cual:

"Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia." (Subrayas no originales)

Dicha prohibición que en principio parecía absoluta, empezó a sufrir modulaciones interpretativas a partir del año 1994 por parte de la Corte Constitucional, siendo pertinente citar, para los efectos del presente estudio, tres referentes jurisprudenciales que son los que constituyen la línea de interpretación autorizada en relación con la citada prohibición constitucional.

a) Sentencia No. C-372 de 1994, M.P. Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA:

### **"...VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE:**

(...)

#### **3. El artículo 6º del Decreto 130 1976 y su relación con la prohibición constitucional de decretar auxilios.**

Como se señaló anteriormente, la Carta Política erradicó la posibilidad de que las ramas u órganos del poder público decreten en favor de personas de derecho privado cualquier auxilio o donación, básicamente por tres motivos, y buscando una finalidad. En cuanto a los motivos -conviene reiterarlo-, se encuentran, en primer lugar, los evidentes efectos nocivos que suscitó una mala interpretación de la filosofía inspiradora de la reforma de 1968 que, en lugar de fortalecer la justicia social como norma directriz del gasto público, hizo que éste careciera de un control de ejecución. En segundo lugar, los recursos públicos asignados a la entidad privada se estaban manejando con un criterio que no siempre coincidía con los planes y programas de desarrollo, desconociendo así la obligación de procurar el bienestar común, la consolidación de un orden justo y la

prevalencia del interés general. Finalmente, la línea determinante en la distribución de recursos no era, propiamente, la justicia, sino la liberalidad; es decir, no había un criterio de dar a cada cual según sus necesidades y de acuerdo con un plan basado en el interés general, sino que se destinaban los bienes del Estado de conformidad con la voluntad subjetiva y algunas veces arbitraria del individuo facultado para ello. En cuanto al fin que busca la norma superior que erradica los denominados "auxilios parlamentarios" (Art. 355 C.P.), es claro que se procura que exista un control previo y posterior al destino y ejecución de los dineros públicos destinados a la realización de actividades conjuntas de interés público o social, siendo esa es la razón de ser del Contrato que se estipula en el inciso segundo del artículo superior en comento.

(...)

Es cierto que en principio, en estricto sentido jurídico, puede haber una diferencia entre las donaciones y los auxilios, por cuanto en las primeras hay una bilateralidad (surgen de un contrato), mientras que en los segundos lo que se presenta es un acto unilateral, sin retribución y compromiso vinculante por parte del que recibe los aportes. Pero para esta Corporación, la interpretación de estos términos dentro del contexto del artículo 355 superior significa que, en los dos eventos, se está frente, no a un acto de justicia distributiva por parte del Estado -como concreción del interés general en un sector determinado- sino de liberalidad, lo cual es contrario a la función natural del aparato estatal, pues éste no puede asumir tales conductas con los dineros y bienes que la sociedad en general le encomienda, pues sus actos deben ser, se repite, intérpretes de las finalidades esenciales contenidas en el artículo 2º, de la Carta y, en particular, de la búsqueda de la prosperidad general, a través de la implementación de una verdadera justicia distributiva.

(...)

No sobra señalar que estas consideraciones hacen alusión a los casos en que el Estado realice un acto traslativo de dominio sin contraprestación alguna, es decir, aquellos eventos en los que el aporte estatal se centra en entidades sometidas a un régimen de derecho privado, que persigan un interés público o social y que no tengan un ánimo de lucro. Por ello la Corte advierte, de una vez, que personas jurídicas como las sociedades de economía mixta, no son objeto del presente fallo, por cuanto con ellas sí hay retribución, y no mera liberalidad. En otras palabras, en este caso, el Estado, desde un principio, tiene un control y una previsión de lo que va a ocurrir con los recursos sociales o públicos y, además, busca un fin lucrativo el cual se concreta con la distribución de utilidades o con la entrega de cuota social correspondiente una vez finalizado el proceso de liquidación de la entidad.

(...)

En efecto, la Carta Política no sólo señala la obligación ciudadana de cumplir con los deberes previstos en el artículo 95, sino que además facilita la participación comunitaria en algunas tareas que, en principio, le corresponde asumir al Estado. Uno de esos caminos es el inciso segundo del artículo 335 superior que establece:

"El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia".

Los contratos a que hace relación la norma en comento, permitidos con el fin de obviar los inconvenientes surgidos por la prohibición de decretar auxilios y donaciones, deben reunir las siguientes condiciones, a saber: a) Que con ellos se trate de impulsar

programas y actividades de interés público, ya que si la causa es pública su destino debe ser proporcionado a ella; b) que esos programas y actividades sean acordes con el plan nacional y los planes sectoriales de desarrollo. Nótese que la obligación se refiere a que el contrato esté "acorde", esto es, que esté conforme o en consonancia con las prioridades que en materia de gasto público establezca el Plan Nacional de Desarrollo (v.gr. educación, salud, saneamiento ambiental, agua potable, etc.), sin que ello signifique esos contratos deban hacer parte o deban estar incorporados a dicho Plan; c) Que los recursos estén incorporados en los presupuestos de las correspondientes entidades territoriales; y, d) Que se celebren con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad.

El espíritu del Constituyente en este caso es claro: se establece un mecanismo jurídico para que las entidades de derecho privado, que reciban aportes del Estado y que persigan un fin de interés público o social -como es el caso de las fundaciones creadas en virtud del artículo 6o. del Decreto 130 de 1976- cuenten con la posibilidad de seguir realizando las loables actividades que contribuyen al bienestar general.

Es así como los contratos a los que se refiere el inciso segundo del artículo 355 superior, constituyen una garantía para la sociedad sobre el adecuado manejo de los dineros y bienes públicos, evitándose el riesgo de una desviación del interés público hacia el interés hedonista.

(...)

**Consideraciones finales.**

La declaración de inexequibilidad del artículo 6o. del Decreto 130 de 1976 por parte de esta Corporación, significa que, en adelante, las entidades privadas o mixtas sin ánimo de lucro que se sometan a un régimen de derecho privado sólo podrán adelantar sus tareas, y por ende recibir capital estatal, si celebran un contrato con el Gobierno Nacional, en los términos del artículo 355 de la Carta y de la reglamentación que se expida por parte de la rama ejecutiva del poder público...". (Subrayas no originales)

a) Sentencia No. C-506 de 1994, M.P. Dr. FABIO MORÓN DÍAZ, que se pronunció expresamente sobre la constitucionalidad de una norma que podría calificarse de medular y específica para los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y para el sector en su integridad, concretamente, el artículo 3º del Decreto 393 de 1991 "Por el cual se dictan normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías"<sup>2</sup>. Dice la sentencia:

**...V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.**

(...)

**C. La Materia de la demanda.**

**1º. El artículo 355 de la C.N.**

<sup>2</sup> Autorízase a la Nación y a sus entidades descentralizadas para crear y organizar con los particulares, sociedades civiles y comerciales y personas jurídicas sin ánimo de lucro como corporaciones y fundaciones, con el objeto de adelantar las actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías para los propósitos señalados en el artículo anterior. Los aportes podrán ser en dinero, en especie o de industria, entendiéndose por aportes en especie o de industria, entre otros, conocimiento, patentes, material bibliográfico, instalaciones, equipos, y trabajo de científicos, investigadores, técnicos y demás personas que el objeto requiera.

En primer término, la Corte advierte que en oportunidad antecedente dejó sentado su criterio sobre las modalidades de la participación económica del Estado en la constitución de personas jurídicas sin ánimo de lucro y sometidas al derecho privado, y que en la providencia correspondiente (sentencia C-372 de agosto 25 de 1994, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa), se dejó en claro que sin la existencia de un régimen constitucional específico de definición de sus cometidos y objetivos, lo mismo que ante la ausencia de definición de su régimen jurídico, dichas modalidades de asociación, en principio, resultan contrarias a la nueva Carta Política de 1991. Además allí se indicó que en las mencionadas condiciones de ausencia del régimen de definición legal de los objetivos específicos de las mismas, se produce el traslado irregular de recursos públicos que, a partir de la nueva codificación superior, se enmarca dentro de la figura de los "auxilios" prohibidos por el artículo 355 de la Carta, es decir, decretados sin fundamento en programas y actividades de interés público, acordes con los planes nacional y seccional de desarrollo y por fuera de los contratos que se deben celebrar exclusivamente con dichos fines.

La Corte Constitucional reitera el mencionado criterio para estos asuntos, pero advierte que de existir fundamento constitucional expreso, que es para el caso la actividad de fomento de la investigación y de la actividad científica y tecnológica de que se ocupan las disposiciones acusadas en esta oportunidad, como ocurre con el artículo 71 superior, y mediando así disposición concreta y específica sobre el objeto de la entidad y el régimen al cual estarán sometidas y el tipo de aporte, lo procedente es la declaratoria de constitucionalidad de la disposición que autorice la creación de las personas jurídicas, como procederá a hacerlo en este caso.

Es claro, pues, que el constituyente de 1991 prohíbe la modalidad de auxilios, de suerte que ninguna de las ramas del poder público puede en adelante decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, sin perjuicio de que el Gobierno en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, está autorizado, con recursos de los respectivos presupuestos, para celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público, de acuerdo con los planes de desarrollo (art. 355 inciso 2º de la C.P.).

(...)

En el caso de las disposiciones acusadas en esta oportunidad, se trata de una concreta modalidad de destinación de los recursos públicos para la atención de una actividad específica de carácter público identificada en la Constitución y en la ley, con la participación de los particulares, en los términos de los artículos 69 y 71 de la Carta que prevén los fines específicos a los que pueden dedicarse... (Subrayas y negrillas no originales)

c) Y, finalmente, la Sentencia No. C-507 de 2008, en la que con ponencia del H. Magistrado Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, expresamente se consideró:

**"...VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

(...)

**4. Estudio del artículo 10 de la Ley 1151 de 2007.**

El artículo demandado señala textualmente lo siguiente:



*Artículo 10. Apoyos económicos. Para todos los efectos, se entiende que los apoyos económicos directos o indirectos, así como los incentivos, constituyen una ayuda que ofrece el Estado sin contraprestación alguna por parte del beneficiario y se otorgan de manera selectiva y temporal en el marco de una política pública. Es potestad del Gobierno Nacional establecer el sector beneficiario y el valor del apoyo o incentivo económico, así como determinar, los requisitos y condiciones que sean del caso. Por consiguiente, sólo se considerará beneficiario y titular del derecho al apoyo o incentivo quien haya sido seleccionado mediante acto administrativo en firme por haber cumplido los requisitos y condiciones establecidos por el Gobierno para tal efecto.*

*Parágrafo. Mientras ello no ocurra los potenciales beneficiarios solo tendrán meras expectativas y No derechos adquiridos.*

*Según el demandante, el artículo 10 de la Ley 1151/07 resulta contrario al artículo 355 C.P., puesto que, en su criterio, revive los denominados "auxilios parlamentarios". A su juicio, los apoyos económicos de que trata esta norma son entregados, discrecionalmente por el gobierno y sin contraprestación económica alguna, tal y como la propia ley dispone. Considera que esta norma "vendría a convalidar, a través de una ley (...) los expirados auxilios parlamentarios que en este caso quedan en manos del Gobierno y que resulta ser un mecanismo muy efectivo para impulsar no sólo las campañas de tipo presidencial sino también de orden parlamentario, claro está de quién esté del lado del Gobierno de turno."*

*(...)*

*Con fundamento en los argumentos anteriores, entra la Corte a estudiar la disposición demandada con el fin de determinar si vulnera la Constitución y, en particular, la prohibición de decretar auxilio o donaciones, consagrada en el artículo 355 de la Carta.*

*(...)*

#### **4.2 Doctrina constitucional sobre la facultad de asignar recursos o bienes públicos a particulares.**

*La Corte Constitucional ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el contenido del artículo 355 de la Carta. Según la doctrina constitucional vigente, en principio la Constitución prohíbe toda donación de recursos públicos. Sin embargo, lo anterior no significa que el Estado no pueda implementar políticas sociales o económicas que tengan como herramienta la asignación de bienes o recursos sin una contraprestación directa e inmediata a cargo del beneficiario.*

*Por el contrario, en un Estado social de derecho, el Estado tiene ciertas obligaciones sociales que se concretan, entre otras, en la asignación de bienes o recursos públicos a sectores especialmente protegidos por la Constitución. **No obstante, para que este tipo de asignaciones resulten ajustadas a la Carta, se requiere que satisfagan, cuando menos, cuatro requisitos constitucionales** que se mencionan brevemente a continuación y se explican en los apartes que siguen de esta decisión.*

*En primer lugar, toda asignación de recursos públicos debe respetar el principio de legalidad del gasto. En segundo término, toda política pública del sector central, cuya ejecución suponga la asignación de recursos o bienes públicos, debe encontrarse reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo y en el correspondiente plan de inversión. Adicionalmente, toda disposición que autorice una asignación de recursos públicos sin contraprestación por parte del beneficiario, tiene que encontrarse fundada en un*



mandato constitucional claro y suficiente que la autorice. Por último, debe respetar el principio de igualdad.

(...)

**4.3 Toda asignación de recursos debe respetar el principio de legalidad del gasto. Según este principio, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley.**

La Constitución establece con toda claridad el principio de legalidad del gasto (C.P. arts. 345 a 347) al señalar que en tiempo de paz, no se podrá hacer erogación con cargo al tesoro, que no se halle incluida en el presupuesto de gastos. En este sentido, no puede hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso.

(...)

Esta fuerza restrictiva del presupuesto, según la cual sólo pueden ser efectuados los gastos apropiados en esta ley anual, tiene gran trascendencia, ya que el presupuesto no es sólo un instrumento contable sino que tiene importantes finalidades económicas y políticas, que explican a su vez, su fisonomía jurídica. Así, tal y como esta Corporación ya lo había destacado, el presupuesto es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, y en esa medida cumple funciones redistributivas, de política económica, planificación y desarrollo (C.P. arts. 342 y 346). Pero el presupuesto es igualmente un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a la ley, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público.

(...)

Ahora bien, para que la ley anual de apropiaciones pueda contener una determinada partida, es necesario que la misma corresponda al plan nacional de desarrollo. Adicionalmente, sólo podrá incluirse una renta si la misma corresponde a un crédito judicialmente reconocido o a un gasto decretado conforme a una ley anterior, a uno propuesto por el gobierno para atender las ramas del poder público, al servicio de la deuda o a la ley del plan (CP art. 346). En otras palabras, para los efectos que interesan al presente proceso, la ejecución de gasto debe tener respaldo en la ley anual de apropiaciones y esta, a su turno, debe corresponder con lo establecido en el plan nacional de desarrollo.

(...)

**4.4 Las asignaciones de bienes y recursos públicos deben ajustarse al plan nacional de desarrollo y reflejarse en el correspondiente plan de inversiones.**

La Constitución ordena el diseño de un plan nacional de desarrollo. En efecto, el artículo 339 de la Carta señala, de manera imperativa, que en Colombia habrá un Plan Nacional de Desarrollo, conformado por una parte general y por un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. Según esta norma, en la parte general de la Ley del Plan, se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

En consecuencia, en Colombia corresponde a la ley establecer las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos, así como las estrategias y políticas en materia

económica, social y ambiental que guiarán la acción del gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido. Así por ejemplo, si se adopta como prioridad nacional el fortalecimiento o el apoyo a un determinado sector, con la finalidad de que a través de esta política de apoyo se realicen objetivos constitucionales valiosos, como el mejoramiento en el empleo, el aumento en la productividad, la satisfacción de derechos sociales, etc., ello debe constar en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo.

A su turno, el gasto que corresponda al impulso de las políticas adoptadas en la parte general del Plan, deberá reflejarse en el llamado plan de inversiones. En este sentido, el artículo 339 C.P. y el artículo 6º de la LOPD son coincidentes al afirmar que el plan nacional de inversiones debe contener (i) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público; (ii) la descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión; (iii) los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general, y (iv) la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución. A su turno, según lo consagrado en el artículo 346 C.P., la ley de apropiaciones está compuesta, entre otros aspectos, por aquellas partidas destinadas a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo. En este sentido, como ya se indicó en un aparte anterior de esta decisión, la Corte ha señalado que "la ley anual de apropiaciones sólo puede incluir partidas que correspondan a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a aquellos gastos que el Gobierno proponga para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo (CP art. 346)"

#### **4.5 Toda autorización para entregar recursos o bienes públicos sin contraprestación debe perseguir una finalidad constitucional clara, suficiente y expresa y no simples finalidades vagas o generales**

Según el artículo 355 de la Constitución, los recursos que administra el Estado no pueden ser objeto de donaciones discrecionales por parte de ninguno de sus agentes. En efecto, quienes transitoriamente ejercen funciones públicas no son titulares del derecho de dominio sobre los recursos públicos y, en consecuencia, no pueden disponer libremente de ellos.

En este mismo sentido, la Corte ha sostenido que, como regla general, la Carta prohíbe los auxilios o donaciones. **Sin embargo, la Corte también ha indicado que el Estado puede reconocer subsidios si persigue la satisfacción de un objetivo constitucional claro, expreso y suficiente (como la satisfacción de los derechos sociales, especialmente cuando se trata de los sectores más pobres de la población) y cuando resulte imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado. En otras palabras, las donaciones o auxilios sólo serán constitucionalmente legítimas si son el resultado del cumplimiento del deber constitucional expreso de adoptar medidas encaminadas a financiar, con bienes o recursos públicos, la satisfacción de derechos constitucionales de grupos o sectores constitucionalmente protegidos o de actividades que deben realizarse por mandato constitucional y que son ejecutadas por particulares que requieren, para satisfacer los fines estatales, de un apoyo o ayuda del Estado.**

(...)

**4.6 En todo caso, la asignación de recursos públicos debe estar sometida al principio de igualdad y no discriminación.**

*Cuando se trata de la entrega de recursos sin contraprestación económica directa, el proceso de asignación debe tener fundamento en una ley y debe contar con garantías suficientes para respetar la igualdad.*

*Luego de la reiterada y consistente jurisprudencia constitucional en la materia no parece necesario explicar, una vez más, porqué en un Estado de derecho toda asignación de recursos públicos debe estar sometida estrictamente al principio de igualdad. En particular, cuando se trata de la asignación de bienes o recursos públicos sin contraprestación, la sociedad tiene derecho a que existan garantías legales claras, expresas y exigibles, que aseguren que el proceso distributivo está guiado de manera estricta por el artículo 13 de la Carta.*

*(...)*

*La obligación de respetar el principio de igualdad reduce de manera considerable la discrecionalidad del Estado a la hora de asignar recursos públicos. En este sentido, si parte de los recursos escasos que deben ser destinados para promover la igualdad real y efectiva y evitar las violaciones constantes de los derechos de millones de colombianos que deben vivir por debajo de la línea de pobreza, se destina a un sector determinado o a un sólo segmento de la población, en natural detrimento de otro, las autoridades competentes deberán demostrar que la medida respeta el principio de igualdad y no está destinada a generar privilegios.*

*En consecuencia, en aplicación de la doctrina reiterada de esta Corte, cualquier autorización para asignar recursos escasos debe asegurarse de que el proceso se soporte en argumentos objetivos, razonables y proporcionados..." (Subrayas y negrillas no originales)*

Como puede verse entonces, no es cierto que la prohibición señalada en el artículo 355 Constitucional pueda leerse en términos absolutos, por lo menos no a la fecha, menos aún en el caso de los contratos a través de los cuales se financia la ejecución de actividades de ciencia, tecnología e innovación, pues es innegable la existencia de otra serie de normas del mismo rango jerárquico, esto es, constitucionales, que configuran lo que la doctrina se ha dado en llamar el *Mandato Constitucional de Fomento de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, que posibilitaría la realización de este tipo "donaciones y/o auxilios", y que es recogido expresamente en los artículos 69, 70 y 71 de la Constitución Política de Colombia, que a la letra rezan lo siguiente:

*"Artículo 69.- Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.*

*La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.*

*El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.*

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior. (Subrayas no originales).

“Artículo 70.- El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación. (Subrayas no originales); y,

“Artículo 71.- La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.” (Subrayas no originales)

Ahora bien, llegados a este punto, corresponde analizar si los contratos en virtud de los cuales el Estado desarrolla el mandato constitucional del fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación roza los linderos de la referida prohibición constitucional (relativa en todo caso) y, para dicho propósito, simplemente se atenderá a las cuatro exigencias constitucionales derivadas de la jurisprudencia de la Corte, las cuales autorizan el otorgamiento de la “donación y/o auxilio”, entendido en este caso como los dineros que se entregan a los beneficiarios de programas de ciencia, tecnología e innovación, independientemente de la temática material de sus proyectos (de si es fomento, o formación de recurso humano de alto nivel, o transferencia tecnológica o desarrollo tecnológico, entre otros) para el desarrollo del proyecto de investigación que hubiesen formulado para ser financiado con cargo a recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías (aunque debe indicarse desde ya que la posición jurídica asumida en el presente concepto resulta aplicable en igual medida a los contratos que se financian con cargo a recursos de la Nación, directamente por COLCIENCIAS o a través del Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, “Fondo Francisco José de Caldas”).

*a) El respeto por el principio de legalidad del gasto.*

Como se mencionó en la transcripción de la Sentencia C-507 de 2008, toda donación o auxilio decretado por una entidad estatal a favor de un sujeto de derecho privado debe estar sustentada en una Ley de la República, toda vez que, en virtud del principio de legalidad del gasto, no puede hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso.

Tal principio fue descrito por la Corte en los siguientes términos:

*“...El principio de legalidad del gasto que establece la Constitución señala la imposibilidad de hacer erogación alguna con cargo al tesoro, que no se halle incluida en el presupuesto de gastos; esto es, sólo pueden ser efectuados los gastos apropiados en la ley anual del presupuesto. El principio de la legalidad del gasto es un principio constitucional de gran trascendencia, que se aplica a todas las erogaciones públicas, y que, según la jurisprudencia constitucional, es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal y uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. El principio de legalidad supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación; de tal suerte que el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a la voluntad del Gobierno, en la medida en que éste tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la Ley...”.*

Partiendo de esta base, es necesario verificar el cumplimiento del principio de la legalidad del gasto en las inversiones efectuadas en beneficio de particulares en desarrollo de proyectos de ciencia, tecnología e innovación financiados con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías con el fin de establecer el cumplimiento del primer requisito jurisprudencial.

Sobre el particular, se hace imperativo remitirse, en primer lugar, y como norma de carácter general al artículo 71 de la Carta Política, disposición que, como se vio, consagró de forma expresa una autorización a las entidades estatales para asignar recursos públicos a privados sin contraprestación alguna para “fomentar” las ciencias y en general la cultura, así como para crear *“...incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología”* y ofrecer *“estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades...”*.

Dicho postulado ha sido desarrollado por el legislador de diversas formas, dentro de las cuales se resaltan los mandatos incluidos en las Leyes 29 de 1990 y 1286 de 2009, y, más recientemente, en el Acto Legislativo No. 05 de 2011 mediante el que se creó el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías con la finalidad de financiar proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional asignándosele a tal Fondo un porcentaje equivalente al 10% de los ingresos del Sistema; disposiciones que posteriormente fueron desarrolladas en los artículos 29 y 30 de la Ley 1530 de 2012.

Por su parte, el artículo 23 del Decreto 1949 de 2012, establece que corresponderá a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión aprobar

los proyectos a ser ejecutados según los criterios establecidos por la Ley 1530 de 2012, para lo cual tendrán como insumo el Plan Bienal de Caja y el cronograma de flujos por ellos definido, la identificación de proyectos de inversión susceptibles de financiamiento con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías contenida en los documentos anexos del Presupuesto Bienal del Sistema y la aplicación de las herramientas de apoyo a la priorización de proyectos que diseñe el Departamento Nacional de Planeación.

Así las cosas, queda clara la existencia de un título legal al cual pueda imputarse posteriormente el gasto de que se trate y que habilitó la transferencia de recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías a las entidades designadas por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) como ejecutoras de los proyectos de ciencia, tecnología e innovación aprobados por el propio Fondo con sujeción a las normas que regulan la materia.

Ahora bien, las entidades públicas designadas como ejecutoras por el OCAD, a su vez se encuentran habilitadas por la ley para celebrar los llamados contratos de ciencia, tecnología e innovación, y más exactamente las modalidades de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas previstas en el Título II del Decreto – Ley 591 de 1992, a saber: los contratos de financiamiento (artículo 8º), los contratos de administración de proyectos (artículo 9º) y los convenios especiales de cooperación.(artículo 17).

En virtud de estos contratos, las entidades públicas designadas como ejecutoras por el OCAD, generalmente los departamentos, establecen relaciones jurídicas con particulares cuyo objeto es el fomento de actividades científicas y tecnológicas y no la adquisición de unos bienes y servicios a cambio de una contraprestación determinada.

En otras palabras, los ejecutores públicos designados por el OCAD, en cumplimiento de las finalidades constitucionales ya mencionadas, en especial, de lo previsto en el artículo 71 de la Constitución Política, a su vez, celebran los contratos mencionados obligándose con terceros, en concreto con operadores públicos o privados del sector de ciencia y tecnología, tales como Universidades, Centros de Investigación etc., a entregarle recursos sin una contraprestación específica, salvo lo previsto para los contratos de administración de proyectos y recuperación contingente, bajo el entendido, claro está, de que la ejecución in situ de los proyectos van a derivar beneficio directo a la región de la que salen los recursos (precisamente por eso fueron viabilizados y aprobados), lo que de por sí ya es una contraprestación nada desestimable en términos constitucionales.

El objetivo de la entrega de estos recursos en desarrollo de convenios especiales de cooperación, o en los contratos de financiamiento, apunta a dotar a operadores calificados de ciencia y tecnología de los recursos necesarios para adelantar este tipo de actividades, generando las capacidades y fortalezas requeridas en el marco de proyectos específicos. Los proyectos de ciencia, tecnología e innovación financiados con recursos públicos aunque tienen objetivos específicos, y actividades concretas, no buscan que el ente público aportante o financiador reciba una contraprestación específica en términos de bienes o servicios, de tal manera que es absolutamente descartable su tratamiento e interpretación como contratos conmutativos.

El recurso público busca fomentar e incentivar las actividades de ciencia, tecnología e innovación, dada la relación directa existente entre el desarrollo de un país (manifestado en las necesidades de las regiones) y su capacidad de investigación científica, tecnológica y de innovación.

En este orden de ideas, la destinación por parte de los Centros de Investigación, Universidades y demás actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, así sean de carácter privado, de los recursos recibidos en virtud de los contratos de fomento de ciencia y tecnología, en el marco de proyectos específicos, a la adquisición para sí de equipos, nuevas tecnologías y mejoramiento y adecuación de su infraestructura, siempre y cuando tales actividades estén contempladas en los proyectos y sean inherentes y necesarias para su ejecución, implican o conllevan el fortalecimiento de sus capacidades científicas, tecnológicas y de innovación, y desde tal punto de vista existiría razón suficiente para afirmar que se enmarcan dentro las finalidades constitucionales protegidas, y que tal destinación final de los recursos no constituyen una violación de las previsiones contenidas en el artículo 355 de la Constitución Política.

Debe tenerse en cuenta que con la realización del aporte o de la financiación, el recurso público ha de entenderse ejecutado en favor del operador de ciencia, tecnología e innovación, lo que no obsta para que el ente público aportante o financiador vigile la correcta ejecución e inversión de dichos recursos.

Con todo, las partes deben acordar la propiedad final tanto de los bienes que se adquieran con los recursos públicos aportados, e incluso de las mejoras y construcciones que con ellos llegaren a realizarse, como con los resultados eventuales del proyecto (régimen de propiedad intelectual). En este contexto, no pareciera ajustarse a los principios que deben orientar la función



administrativa, pactar que los bienes que se adquieran por el operador de ciencia y tecnología, a la finalización del proyecto, sean de propiedad de la entidad estatal aportante (v.gr. el departamento) y entregados a ésta para su custodia, uso o tenencia, pues dadas las funciones legales y constitucionales que a estas entidades les corresponden, no hacen parte de ellas la utilización, mantenimiento y custodia de equipos de ciencia y tecnología tales como laboratorios, microscopios, etc. Por el contrario, son los operadores de ciencia y tecnología a quienes les corresponde tal misión.

No obstante lo anterior, y dentro del principio de la autonomía de la libertad, en los contratos de ciencia, tecnología e innovación en los que se prevea que el operador privado de ciencia, tecnología e innovación va a adquirir para sí con los recursos aportados por los entes públicos equipos, nuevas tecnologías, mejoramiento y adecuación de su infraestructura física e incluso construcción de nuevas instalaciones que tienen carácter permanente, y que no solo se usarán durante la ejecución del proyecto sino que permanecerán siendo de su propiedad por más tiempo, beneficiando a la comunidad científica y tecnológica, sería deseable que la comunidad en general, recibiese algún tipo de beneficio directo por parte de dichos operadores.

Finalmente, es de anotar que existen proyectos en donde los operadores de ciencia, tecnología e innovación, por la naturaleza misma de los mismos deben realizar intervenciones en propiedad de privados que en últimos resultarán siendo los beneficiarios mediatos y directos de tal tipo de proyectos. Piénsese por ejemplo en proyectos para experimentar nuevas metodologías de cultivos, de riego, mejoramiento de razas en temas ganaderos, etc.

Tales inversiones deberán considerarse amparadas por las finalidades constitucionales ya mencionadas, resultando igualmente aplicables los principios de la función administrativa, de tal manera que deberán viabilizarse y entenderse ajustadas a la ley las inversiones en predios privados que se realicen en el marco de proyectos de inversión de ciencia, tecnología e inversión, con las precisiones que más adelante se realizarán sobre la aplicación del principio de igualdad.

Y es que resultaría contrario a las previsiones constitucionales mencionadas pretender que la legitimidad de las inversiones en CTel dependa de la propiedad de los terrenos o de los bienes sobre las que se realizan, considerándolas válidas, únicamente si se hacen en predios públicos o sobre bienes públicos, pues ello significaría que en estos eventos tendría el Estado, y en este caso el departamento, que convertirse en propietario de predios agrícolas, ganaderos, industriales etc., en donde se implementarían las



investigaciones aplicadas para poder fomentar la ciencia, la tecnología y la innovación. Esta conclusión resultaría a todas luces ajena a los mandatos constitucionales y a las finalidades que persigue la acción estatal.

De esta forma se entiende que, respecto de los proyectos que dan lugar a las consultas presentadas a esta entidad, se cumple el primer requisito exigido por la Corte Constitucional para efectos de considerar la entrega de recursos públicos para el desarrollo de actividades de ciencia y tecnología, como una excepción al artículo 355 de la Constitución.

*b) El gasto debe encontrarse reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo y en el correspondiente Plan de Inversiones.*

Respecto del segundo requisito exigido por la Corte Constitucional, vale la pena traer a colación los objetivos definidos en el Documento Base del Plan Nacional de Desarrollo (el cual hace parte integral de la Ley 1753 de 2015 - artículo 2º -), a propósito del capítulo de ciencia, tecnología e innovación, de cuya lectura intuitivamente se puede apreciar que el fomento de las mismas, en el contexto del artículo 355 Constitucional es plenamente legítimo. Se lee en el mencionado documento, lo siguiente: (cita in extenso por la envergadura de los objetivos definidos, cada uno de los cuales representa incidencia directa sobre el tema objeto de consulta)

***“...Objetivo 2. Contribuir al desarrollo productivo y la solución de los desafíos sociales del país a través de la ciencia, tecnología e innovación.***

*La CTI contribuye de manera directa tanto a los objetivos de sofisticación y diversificación como a los retos sociales que tiene el país. Por una parte, permite llevar a cabo innovaciones pertinentes y útiles para la sociedad y por otro lado aporta al desarrollo de capacidades internas en las empresas que impactan de manera directa su productividad. De igual manera, brinda a la sociedad la oportunidad de avanzar en la frontera del conocimiento sentando las bases para que en un futuro se produzcan aplicaciones tanto para el sector empresarial como para la sociedad en diversos aspectos como la salud, la educación y la paz.*

*Colombia tiene como reto ser el líder latinoamericano en un conjunto de áreas estratégicas del conocimiento, las cuales serán definidas con la participación de la academia, los centros de investigación y desarrollo tecnológico, los empresarios y las diferentes instancias del Gobierno nacional y regional. Dichas entidades definirán este conjunto de áreas estratégicas y los planes que harán posible alcanzar el liderazgo, con base en un proceso de prospectiva tecnológica acorde a la política de desarrollo productivo.*

*En este contexto, se revisarán las condiciones de infraestructura existente para realizar investigación de alta calidad en cada área estratégica y se articularán los esfuerzos con el sector privado de manera que se logren resultados de impacto en materia de CTI. Los esfuerzos de cooperación nacional e internacional de CTI se enmarcarán en la necesidad de avanzar en los programas de las áreas que se definan.*



Para hacer esta estrategia posible, se crearán fondos sectoriales de CTI para permitir la realización de programas de investigación de excelencia con financiación estable y con objetivos de largo plazo. Así mismo se requerirá dar una connotación más gerencial a los consejos de los programas nacionales de CTI, que representan por excelencia el modelo tripartito estado-sector privado-academia.

La consecución de los objetivos generales de ciencia, tecnología e innovación, así como los de sofisticación y diversificación productiva, se basa en una serie de estrategias que incluyen: 1) desarrollar un sistema e institucionalidad habilitante para la CTI, 2) mejorar la calidad y el impacto de la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología; 3) promover el desarrollo científico, tecnológico y la innovación como motor del crecimiento empresarial y el emprendimiento; y 4) generar una cultura que valore y gestione el conocimiento y la innovación.

### **Desarrollar un sistema e institucionalidad habilitante para la CTI**

Una condición indispensable para lograr que la CTI sea la base del desarrollo y de la competitividad es que efectivamente se cuente con un sistema que promueva la generación y apropiación del conocimiento y de la innovación. Adicionalmente, es claro que los retos que enfrenta Colombia en materia de producción científica, tecnológica y de innovación empresarial no se pueden resolver exclusivamente con los recursos disponibles a través del presupuesto de inversión del Gobierno nacional. Por estas dos razones, se proponen cuatro componentes que apuntan a mejorar el entorno para la CTI, así como a apalancar esfuerzos y recursos de las empresas, la academia, los centros de Investigación y Desarrollo y los gobiernos locales: 1) desarrollar la capacidad de diseñar y evaluar la política nacional de CTI de largo plazo; 2) **umentar el impacto y el foco de los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR**; y, 3) incentivar el aumento de la inversión privada en ACTI.

Con respecto al primer componente referente al diseño y evaluación de la política nacional de CTI, el país debe contar con una visión de largo plazo de la CTI como motor de desarrollo económico y social. Por lo tanto, Colciencias liderará el diseño de políticas integrales de CTI que complementen las demás iniciativas de los sectores público y privado, que se articule con los objetivos y principios de desarrollo productivo y social, asumiendo el rol de coordinar los esfuerzos de los diversos actores encargados de ejecutar la CTI.

Colciencias apoyará a las regiones en la construcción y desarrollo de su tejido institucional de CTI mediante una estrategia integral de descentralización. Adicionalmente, Colciencias y el DNP realizarán seguimiento y evaluación a estas nuevas políticas, apoyados en las instituciones del Gobierno nacional y demás actores del SNCCTI, con métricas que ofrezcan información oportuna y confiable a los actores del sistema.

Respecto a la eficiencia de los instrumentos de CTI y su medición, el Gobierno nacional velará por el uso eficiente de los recursos invertidos, para lo cual realizará un análisis del gasto público en CTI, que le permita tomar decisiones sobre la oferta de programas, servicios e incentivos para la investigación, desarrollo tecnológico, innovación y el desarrollo productivo. Las entidades del SNCCTI implementarán las recomendaciones

y conclusiones del análisis de gasto público en CTI con el fin de lograr mayor efectividad en la inversión de recursos.

El segundo componente comprende los esfuerzos para aumentar el impacto y el foco de los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR. En este sentido, Colciencias y el DNP continuarán mejorando el funcionamiento del Fondo de CTI del SGR mediante una optimización continua de procesos, procedimientos y requisitos, bajo un esquema de gobierno abierto. Además, se implementará una estrategia integral que incluye el diseño de acuerdos departamentales por la CTI, que incluyen las hojas de ruta para el cierre de brechas tecnológicas departamentales y el apoyo por parte Colciencias y del DNP a los entes territoriales en la formulación, estructuración y ejecución de proyectos.

En complemento, se trabajará por el fortalecimiento de las capacidades propias de los gobiernos territoriales en materia de políticas públicas de CTI, haciendo uso de fuentes de financiación en el marco del mismo SGR. Colciencias y el DNP incentivarán la financiación de proyectos estratégicos sectoriales que articulen las diferentes fuentes presupuestales públicas alrededor de proyectos comunes, y la financiación de proyectos de innovación empresarial con cargo a los recursos del Fondo de CTI del SGR, mediante una estrategia de vinculación del sector privado.

Con el fin de posibilitar la inversión nacional, extranjera, pública y privada, erradicar las barreras para fomentar la inversión de recursos en CTI y generar confianza en las personas jurídicas o privadas, nacionales o extranjeras, que ejecutan, directa o indirectamente, actividades de CTI, Colciencias será la autoridad doctrinaria y consultiva y con el apoyo del DNP y Colombia Compra Eficiente realizarán acciones que permitan a los ejecutores de CTI realizar con mayor facilidad y certidumbre las contrataciones de CTI.

Para el tercer componente de la estrategia, referente a incentivar la inversión privada en ACTI, es necesario contar con un marco normativo que permita generar mecanismos efectivos de orientación del gasto público para productos innovadores fomentando la inversión privada en las actividades de CTI. Para ello, el Gobierno nacional creará un programa de compra pública innovadora, el cual se aborda en mayor detalle en el capítulo de Buen gobierno de este PND, y se complementará con un servicio de acompañamiento para empresas pequeñas y medianas a fin de que logren establecer los procesos e inversiones necesarias para llegar a los estándares altos de estos.

Para contar con una base empresarial innovadora amplia e incentivar el incremento de la inversión en CTI de las empresas, el Gobierno nacional realizará un ajuste normativo a los beneficios tributarios orientado a incluir la posibilidad de financiar innovación, eliminar el requisito de realizar proyectos exclusivamente a través de grupos de investigación, y generar mecanismos complementarios. Para complementar este esfuerzo, Colciencias realizará acciones administrativas para simplificar y ampliar el uso del mecanismo en el sector empresarial.

Además, Colciencias liderará con los gremios empresariales del país un consenso en el cual las empresas se comprometan a incrementar su inversión en ACTI, para ello desarrollará un sistema de estímulo de acceso preferencial de financiación pública de CTI para las empresas que se adhieran al pacto. Adicionalmente realizará un programa

de acompañamiento que permita la creación, fortalecimiento y acreditación de los centros de innovación empresarial.

Con el fin de apoyar la articulación de las distintas entidades promotoras de la CTI y contar con mecanismos que incentiven la inversión privada en ACTI, se desarrollará e implementará el Portal de Innovación como una ventanilla única de la oferta de instrumentos de CTI. Esta ventanilla contará en primera instancia con los instrumentos del Gobierno nacional y, en una fase posterior, con aquellos ofrecidos por entidades privadas. También será una herramienta que permitirá tener la trazabilidad de los recursos invertidos en CTI y de sus beneficiarios.

Para que Colciencias pueda cumplir con sus funciones de acuerdo a la ley y con las acciones contempladas en este PND, la entidad especializará sus funciones de formulación, implementación y evaluación de políticas, y mejorará la eficiencia de aquellas de ejecución de instrumentos de política. Esto implica que en su reestructuración, Colciencias tenga una estructura y procesos acordes para la separación de estas funciones. 139

### **Mejorar la calidad y el impacto de la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología**

Esta estrategia busca fortalecer la oferta de conocimiento estratégico, para lo cual Colombia debe contar con un sistema robusto en su capacidad para realizar investigación con impacto, incluyendo tanto investigación básica como aplicada. Así mismo, **debe contar con habilidades para transferir este conocimiento al sector productivo y la sociedad en general.**

Para lograrlo se implementarán los siguientes componentes: 1) aumentar el recurso humano de alto nivel vinculado al sistema; 2) aumentar la producción científica y tecnológica de alto impacto; 3) consolidar y especializar la infraestructura científica y tecnológica del país; y, 4) fomentar la transferencia de conocimiento y tecnología.

En el contexto del primer componente, para aumentar el recurso humano de alto nivel, el país continuará con el esfuerzo de apoyar de manera significativa a jóvenes profesionales que buscan acceder a estudios de maestría y doctorado en las universidades colombianas y del exterior acorde con las demandas de desarrollo científico y competitivo del país. Por lo tanto, Colciencias liderará la construcción e implementación del plan estratégico de formación de alto nivel el cual permitirá determinar el número adecuado de doctores que requieren las regiones del país, sus áreas de investigación y mecanismos de inserción en el mercado laboral al SNCTI para ser líder en áreas estratégicas. Se focalizará el financiamiento de becas de doctorado y maestría en las necesidades para las áreas estratégicas, en particular en disciplinas de ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas (STEM por su sigla en inglés). Esfuerzos coordinados y articulados con universidades, sector empresarial, entes territoriales y organismos internacionales permitirán incrementar sustancialmente la promoción y financiación esta estrategia.

Por su parte, en términos de la formación técnica y tecnológica para la innovación, y con el fin de promover la integración entre el sector productivo y los procesos de formación a través de la innovación, el Sena enfocará su rol en la implementación de la estrategia Sistema de Investigación Desarrollo Tecnológico e Innovación e Investigación

del Sena (Sennova), buscando desarrollar procesos innovadores a través de proyectos de investigación aplicada in situ en la red de Tecnoparques.

El segundo componente busca aumentar la producción científica de alto impacto, por lo que Colciencias trabajará en los siguientes frentes: 1) Ampliará la base de actores del sistema y mejorará la eficiencia de los mecanismos de clasificación y evaluación de estos actores para mejorar la conexión entre calidad y estímulos al desarrollo científico y tecnológico del país. 2) Fomentará la investigación científica con propósito para la solución de problemas tanto económicos como sociales del país y sus regiones cuya financiación estará sujeta al monitoreo y evaluación periódica de los resultados. 3) Focalizará los recursos para el apoyo a la investigación científica del país tanto en las áreas estratégicas que se definan como a través de estrategias a la medida de los diversos actores.

Para el tercer componente, que busca consolidar y especializar la infraestructura científica y tecnológica del país, Colciencias liderará el proceso de diseño e implementación de un conjunto de políticas públicas más adecuadas para la especialización y fortalecimiento de la infraestructura física que permita que Colombia sea uno de los países líderes en América Latina. Colciencias apoyará mediante mecanismos específicos de fortalecimiento el desarrollo de un entorno adecuado y atractivo para investigación competitiva que permita la inserción del recurso humano de alto nivel formado por el país. Con el fin de promover y facilitar el retorno al país de este talento humano, el Ministerio de Educación ajustará el trámite de homologación de títulos, buscando hacerlo más eficiente en términos de requisitos, tiempo, y recursos.

El cuarto componente se refiere a la transferencia de la investigación y, atendiendo la naturaleza sistémica de la innovación, el Gobierno nacional diseñará una estrategia de transferencia de conocimiento y tecnología (TCT). Esta tendrá como objeto aportar en la generación y optimización de los flujos de conocimiento científico que generen condiciones para el desarrollo tecnológico y la innovación. La TCT se orientará a la generación de innovaciones gracias a la colaboración multidisciplinaria de diversos actores con diferentes niveles de experticia dispuestos a acompañar los procesos hasta que alcancen éxito.

Específicamente para la transferencia en el sector agropecuario, y con el fin de lograr una mayor participación de las universidades regionales y los centros de investigación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en concordancia con Colciencias conformará una red que facilite el desarrollo y la complementariedad de agendas de investigación agropecuarias y la articulación de oferta académica requerida para la consolidación de paquetes tecnológicos y modelos productivos, así como el apoyo profesional pertinente para la transferencia tecnológica.

(...)

**Promover el desarrollo tecnológico y la innovación como motor de crecimiento empresarial y del emprendimiento.**

Esta estrategia busca incrementar la demanda de soluciones por parte de empresas, teniendo a la empresa en el centro de gravedad de la política. Este factor hace que se articule la política de ciencia, tecnología e innovación con la de desarrollo productivo, la cual busca incrementar las capacidades tecnológicas de las empresas - como se aborda en el numeral C.1.b. de este capítulo. En complemento a esa estrategia, la promoción del desarrollo tecnológico y la innovación como motor de crecimiento requiere de tres

componentes: 1) consolidar capacidades para gestionar la innovación en las empresas; 2) profundizar el financiamiento de la innovación; y 3) incrementar la utilización de mecanismos de propiedad intelectual para la innovación y el emprendimiento.

(...)

Atendiendo el segundo componente, el Gobierno nacional buscará profundizar el financiamiento de la innovación, para lo que el MinCIT trabjará en invertir recursos que fomenten el emprendimiento dinámico y la innovación, con el fin de apoyar la creación de nuevas empresas y líneas de negocio. Para ello, en conjunto con Bancóldex, se desarrollará la cadena de financiamiento del emprendimiento y la innovación, con la creación de mecanismos de financiación alternativa que se ajusten a las necesidades según su nivel de desarrollo, ambición y potencial. Además, se implementarán y difundirán herramientas de validación temprana en mercados, y mecanismos de incubación y aceleración de proyectos e iniciativas.

(...)

Por último, el tercer componente se refiere a fortalecer la propiedad intelectual (PI) como mecanismo para la innovación, por lo que se buscará el fortalecimiento del Sistema Nacional de Propiedad Intelectual con el ánimo de incrementar las solicitudes de patentes y otros mecanismos de propiedad industrial en el país. Colciencias desarrollará un programa para apoyar el proceso de patentabilidad en empresas, universidades, centros de investigación y desarrollo tecnológico y ciudadanos. Además, se implementará una estrategia conjunta liderada por Colciencias, con el apoyo las entidades que conforman la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual (CIPI), para que se desarrolle y aproveche el potencial que tiene la información técnica disponible, tanto en la literatura científica y técnica como en las bases de datos de propiedad industrial en Colombia y en las principales oficinas del mundo.

(...)

Finalmente, Colciencias y la CIPI apoyarán a las universidades colombianas, públicas y privadas, en la definición de lineamientos normativos, estratégicos y operativos para la instrumentalización de los spin-offs como mecanismo de emprendimiento basado en el desarrollo tecnológico e innovación. Esta será una hoja de ruta que oriente y fortalezca las capacidades para el alistamiento, constitución y puesta en marcha de este tipo de empresas.

(...)

Finalmente, para el tercer componente, Bancóldex profundizará la estrategia de mentalidad y cultura para el crecimiento empresarial. Esto incluye el fomento del valor que tiene el crecimiento de las empresas, el emprendimiento jalonado por innovación —tanto en creación de empresas como en emprendimiento corporativo—, la innovación como parte de la estrategia empresarial y otras estrategias que contribuyan a las empresas a escalar su crecimiento. El desarrollo de esta estrategia requiere de la participación y colaboración de diversas entidades del Estado colombiano, lo que supone la comprensión de la naturaleza adaptativa y cambiante inherente al crecimiento empresarial...". (Subrayas y negrillas no originales).

Y como si lo anterior no fuera suficiente evidencia para demostrar la correspondencia exigida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no puede perderse de vista que a las voces de lo señalado en el artículo 23 de la Ley 1530 de 2012 "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías", los proyectos que se aprueban y viabilizan son precisamente los que encuentran concordancia y correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los planes de desarrollo de las respectivas

entidades territoriales, lo que configura una especie de presunción legal que, con mayor razón, ratifica el cumplimiento de las exigencias jurisprudenciales señaladas en la Sentencia No. C-507 de 2008 sobre el ajuste o la correspondencia del proyecto financiado o "fomentado" y esa trascendental hoja de ruta para el desarrollo del país.

c) *La "donación y/o auxilio" debe encontrar fundamento en un mandato constitucional, claro y suficiente, sobre lo que no vale la pena hacer más reflexiones, pues quedó suficientemente explicado que este tipo de estímulos económicos se otorgan en el marco del mandato constitucional de fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación a que aluden expresamente los artículos 69, 70 y 71 de la Constitución Política; y, finalmente,*

d) *El respeto por el principio de igualdad, que también se ve garantizado en estos casos en la medida en que todos los proyectos que se sometan a aprobación del OCAD deben pasar un filtro y una serie de exigencias y condiciones que han sido señalados con alcance general (esto es, para todos los que se encuentren en capacidad de ejecutar un objeto determinado para el proyecto) en el seno de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, de manera que, cualquier ejecutor o formulador que considere reunir tales condiciones, es invitado a presentar su proyecto y a obtener el respectivo financiamiento por parte de las entidades del Estado.*

### 3.- La respuesta:

Atendiendo a las consideraciones consignadas en precedencia y frente al interrogante general formulado en el correo electrónico del asunto, la suscrita Secretaria General del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS, responde que: 1) la propiedad de los equipos que hayan sido adquiridos con dineros entregados por el Estado para el fomento de un determinado proyecto de investigación o para el desarrollo de actividades de ciencia, tecnología e innovación, pertenece a los titulares, formuladores o ejecutores de ese proyecto, sin que con ello se entienda que se incurre en la prohibición constitucional del artículo 355 Superior; 2) deben aplicarse fundamentalmente a la consecución de los objetivos generales y específicos del proyecto y, 3) cuando generan lucro más allá del desarrollo del proyecto, pueden ser sujeto de acuerdo de voluntades, en cuanto a la propiedad misma o al goce y uso de los frutos civiles que de él se derivan, directamente con la entidad que otorgó el financiamiento, tal y como sucede con el tratamiento de los derechos industriales y de los derechos morales autor en el régimen de propiedad intelectual, los cuales pueden ser objeto de licenciamientos gratuitos a favor del Estado.



Lo anotado además, con el elemento adicional de que la misma Ley 1753 de 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. "Todos por un Nuevo País" significó un cambio de paradigma en lo que correspondería a la consideración o no como detrimento patrimonial de este tipo de acciones afirmativas de las entidades del Estado, cuando en su artículo 10º prescribió expresamente lo siguiente:

*"...En los casos de proyectos de investigación y desarrollo de ciencia, tecnología e innovación y de tecnologías de la información y las comunicaciones, adelantados con recursos públicos, el Estado podrá ceder a título gratuito, salvo por motivos de seguridad y defensa nacional, los derechos de propiedad intelectual que le correspondan, y autorizará su transferencia, comercialización y explotación a quien adelante y ejecute el proyecto, sin que ello constituya daño patrimonial al Estado. Las condiciones de esta cesión serán fijadas en el respectivo contrato y en todo caso el Estado se reserva el derecho de obtener una licencia no exclusiva y gratuita de estos derechos de propiedad intelectual por motivos de interés nacional..." (Subrayas y negrillas no originales)*

Lo que apuntala aún más las conclusiones del presente estudio y permite reafirmar sus conclusiones.

#### **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 1437 de 2011, luego de la sustitución de su Título II por virtud de lo ordenado en el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015. Dispone la citada norma, lo siguiente:

*"...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..." (Subrayas no originales)*

Sin otro particular,

Cordialmente,

  
**LILIANA MARÍA ZAPATA BUSTAMANTE**  
Secretaria General

CC. Dra. CLARA LUZ MEJÍA, Secretaria General del Departamento de Antioquia.  
Dr. JAIRO PATIÑO, Secretario de Agricultura del Departamento de Antioquia.  
Dr. JAIME VELILLA, Secretario de Competitividad y Productividad del Departamento de Antioquia.  
Dra. MARÍA EUGENIA RAMOS, Jefe de Planeación de la Gobernación de Antioquia

Elaborado por: SMEJIA

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)