**CONVENIOS DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN – Régimen jurídico**

El régimen de los negocios jurídicos de ciencia, tecnología e innovación tiene arraigo, principalmente, en las siguientes normas: i) la Ley 29 de 1990 para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y la Ley 1286 de 2009 que modificó algunos asuntos; ii) el Decreto Ley 393 de 1991 sobre asociación para actividades científicas, tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías; iii) el Decreto Ley 591 de 1991 que regula las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas.

Teniendo en cuenta la previsión del artículo 33 de la Ley 1286 de 2009, la jurisprudencia considera que el régimen de los contratos y convenios de ciencia y tecnología se compone de normas de las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, y sus normas reglamentarias, en combinación con las normas especiales de los Decretos Leyes 393 y 591 de 1991, y en lo no previsto en tales normas por el derecho privado.

**CONVENIOS DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN – Características**

En consecuencia, los contratos estatales de ciencia, tecnología e innovación, según las normas que los regulan, presentan las siguientes características: i) su objeto debe versar sobre actividades enmarcadas en las dispuestas por el artículo 2 del Decreto Ley 591 de1991; ii) los contratos de financiamiento -artículo 8 del Decreto Ley 591 de 1991- de actividades científicas, tecnológicas y de innovación pueden celebrarse directamente e implican la entrega o suministro de recursos o dinero a una persona para que desarrolle cierta actividad, empresa o proyecto.

**CONVENIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN – No liquidable**

Un convenio especial de cooperación para el fomento de actividades de ciencia, tecnología e innovación, celebrado en el marco de los artículos 6, 7 y 8 del Decreto Ley 393 de 1991 y del artículo 17 del Decreto Ley 591 de 1991, no está sujeto a la obligación de ser liquidado en los términos dispuestos por el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2017 y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2017, porque éstas normas hacen parte del Estatuto General de Contratación que no le aplica a los convenios regidos por el derecho privado.

Lo anterior sin perjuicio de que las partes del convenio puedan estipular la necesidad de la liquidación al terminar el convenio y los plazos para ello, mediante pacto expreso producto de la autonomía de las partes. En todo caso, la liquidación no tendrá lugar después de vencido el plazo de caducidad del medio de control.

Bogotá D.C., **26/12/2019 Hora 14:51:14s**

Señora

Paola Lorena Álvarez Álvarez

**N° Radicado: 2201913000009633**

**Radicación:** Respuesta a la consulta 4201912000007798

**Temas:** Convenio de ciencia tecnología e innovación

**Tipo de asunto consultado:** Liquidación de los convenios

Cordial saludo,

El 19 de noviembre de 2019 la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente recibió la presente consulta. Se responde en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 5 del artículo 3 y el numeral 8 del artículo 11 del Decreto 4170 de 2011, en los siguientes términos:

# **Problemas planteados**

La solicitante planteó lo siguiente: “¿Es posible realizar la liquidación y correspondiente reintegro de los recursos no ejecutados dentro de un Convenio Específico derivado de un Convenio de Ciencia, Tecnología e Innovación, a pesar de haber transcurrido el término dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007? ¿El término de liquidación de Convenios de Ciencia, Tecnología e Innovación, tanto principales como derivados, es el dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 o existe una normatividad diferente para tal efecto?”.

# **Consideraciones**

Para responder las preguntas , se harán unas consideraciones en relación con: i) el régimen jurídico de los convenios y contratos de ciencia, tecnología e innovación, ii) liquidación del contrato estatal y iii) inexistencia de obligación de liquidar los convenios especiales de cooperación bajo el régimen de las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007.

# **El régimen jurídico de los convenios de ciencia, tecnología e innovación**

El régimen de los negocios jurídicos de ciencia, tecnología e innovación[[1]](#footnote-1) tiene arraigo, principalmente, en las siguientes normas: i) la Ley 29 de 1990 para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y la Ley 1286 de 2009 que modificó algunos asuntos; ii) el Decreto Ley 393 de 1991 sobre asociación para actividades científicas, tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías; iii) el Decreto Ley 591 de 1991 que regula las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas.

Los convenios y contratos de ciencia, innovación y tecnología sirven de instrumentos para materializar la función pública a cargo del Estado de promover la investigación, la ciencia y el desarrollo, según lo establece el artículo 70 de la Constitución Política, entre otros[[2]](#footnote-2). Las actividades científicas y tecnológicas tienen una descripción tipológica prevista en el artículo 2 del Decreto Ley 591 de 1991[[3]](#footnote-3) y, por su parte, los fines de asociación para facilitar, fomentar o desarrollar alguna de las actividades de ciencia o tecnología definidas en la norma. Es una convención que tiene como objeto unir esfuerzos para de realizar una actividad de interés para ambas partes y que a su vez se configura como una actividad de interés público; ii) como mínimo deben constar por escrito y tener cláusulas sobre el objeto; término de duración; mecanismo de administración; sistemas de contabilización; causales de terminación y causales de cesión; (iii) no crea solidaridad entre sus miembros y es temporal.

De otra parte, la contratación pública de ciencia, tecnología e innovación tiene un régimen mixto reconocido por el Consejo de Estado en los siguientes términos:

“De lo anterior se desprende que los contratos que se celebren con el objeto de fomentar la ciencia y la tecnología se encuentran sujetos a la Ley 80 de 1993, en todo aquello que no esté expresamente regulado en las normas especiales del Decreto Ley 591 de 1991 y del Decreto Ley 393 de 1991, que mantuvo vigentes dicho Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública”[[4]](#footnote-4).

En consecuencia, los contratos estatales de ciencia, tecnología e innovación[[5]](#footnote-5), según las normas que los regulan, presentan las siguientes características: i) su objeto debe versar sobre actividades enmarcadas en las dispuestas por el artículo 2 del Decreto Ley 591 de1991; ii) los contratos de financiamiento -artículo 8 del Decreto Ley 591 de 1991- de actividades científicas, tecnológicas y de innovación pueden celebrarse directamente e implican la entrega o suministro de recursos o dinero a una persona para que desarrolle cierta actividad, empresa o proyecto.

Los contratos de administración de proyectos de ciencia, tecnología e innovación -artículo 9 del Decreto Ley 581 de 1991- pueden celebrarse directamente y sirven para que una entidad estatal encargue a un tercero idóneo el desarrollo de un proyecto específico, cuya administración se le trasladada. Cuando se celebra este contrato, los recursos entregados mantienen la titularidad de la entidad contratante, salvo la porción entregada para

remunerar al administrador, cuya entrega se hace a título de pago y no de administración[[6]](#footnote-6).

Teniendo en cuenta la previsión del artículo 33 de la Ley 1286 de 2009[[7]](#footnote-7), la jurisprudencia[[8]](#footnote-8) considera que el régimen de los contratos y convenios de ciencia y tecnología se compone de normas de las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, y sus normas reglamentarias, en combinación con las normas especiales de los Decretos Leyes 393 y 591 de 1991, y en lo no previsto en tales normas por el derecho privado.

# **La liquidación del contrato estatal**

Liquidar significa “hacer el ajuste formal de una cuenta”, “saldar, pagar enteramente una cuenta” o “poner término a algo o a un estado de cosas”[[9]](#footnote-9). En materia contractual, la liquidación supone un procedimiento mediante el cual la Administración y el contratista definen el estado de la ejecución de las prestaciones del contrato y las eventuales vicisitudes que pudieron presentarse durante su desarrollo. La liquidación deviene con ocasión de la terminación normal o anormal del negocio jurídico, actuación en la que las partes podrán determinar si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo o a favor de cada una y, de esta manera, puedan realizar un balance final o corte de cuentas de la relación negocial para finiquitar saldos pendientes de pago y quien será el responsable de éstos.

La liquidación, como última etapa formal[[10]](#footnote-10) que deben cumplir los contratos de la Administración, conforme a las reglas del marco jurídico de la contratación estatal, es una institución reconocida en el derecho público de los contratos desde la vigencia del Decreto Ley 150 de 1976, para contratos de obra y suministro y contratos terminados por caducidad, mutuo acuerdo, nulidad o terminación unilateral, con posterioridad fue recogida.

En el Decreto Ley 222 de 1983 y finalmente se plasmó en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, con las modificaciones actualmente vigentes.

Respecto de los eventos en los que se requiere liquidar el contrato estatal y el contenido de ésta última, el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2017 y el artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2017, dispone:

"Artículo 60. De la ocurrencia y contenido de la liquidación. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.

También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.

En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión*.*"

La norma permite determinar, como primera medida, los eventos en los que el contrato estatal requiere liquidación a su terminación, e igualmente, identifica una tipología de contratos que no lo requieren obligatoriamente, de la siguiente manera:

|  |  |
| --- | --- |
| **Contratos que deben liquidarse** | **Contratos cuya liquidación no es obligatoria** |
| 1. Cuando la ejecución sea tracto sucesivo 2. Cuando el cumplimiento de obligaciones se prolongue en el tiempo 3. Cuando se requiera (ej.: por pacto contractual) | 1. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión 2. Contratos de ejecución instantánea |

Respecto a la manera de realizar la liquidación, y la oportunidad para ello, el artículo 11 de la ley 1150 de 2007 establece lo siguiente:

“Artículo 11. Del plazo para la liquidación de los contratos. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro

(4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.[[11]](#footnote-11)

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.[[12]](#footnote-12)

Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.”

El plazo para liquidar inicia después de su terminación, y depende de si las partes logran o no un acuerdo, o si deciden acudir a un tercero para su realización. Lo anterior puede sintetizarse de la siguiente manera:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Liquidación** | **Forma** | **Plazo** |
| 1. Bilateral | Acta suscrita de común acuerdo por las partes | 1. El fijado en pliego de condiciones o convencionalmente 2. Dentro de los 4 meses siguientes (plazo legal supletorio) 3. Dentro de los 2 años siguientes al vencimiento de los anteriores conforme al literal j), numeral 2. del art. 164   CPACA |
| 2. Unilateral | Acto administrativo expedido por la entidad  contratante | 1. Dentro de los 2 meses siguientes 2. Dentro de los 2 años siguientes al vencimiento de los anteriores conforme al literal j), numeral 2. del art. 164 CPACA |
| 3. Judicial | Sentencia | b. Si se acude al medio de control de controversias  contractuales antes de que opere la caducidad, según literal j), numeral 2. del art. 164 CPACA17 |

La regulación precitada le aplica a todo negocio jurídico regido por el Estatuto General de la Contratación Estatal, expedido al amparo del inciso final del artículo 150 de la Constitución Política, esto es, a todo acto jurídico generador de obligaciones[[13]](#footnote-13)celebrado por una de las entidades estatales relacionadas en el artículo 2° de la Ley 80 de 1993, cuya actividad contractual se sujeta, íntegramente, al ámbito de cobertura de los principios, deberes, derechos, procedimientos y reglas consagrados en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y demás normas legales y reglamentarias, expedidas con el fin de regular las etapas precontractual, contractual y postcontractual de los contratos estatales.

# **2.3. Inexistencia de obligación de liquidar los convenios especiales de cooperación bajo el régimen de las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007**

Conforme a las consideraciones expuestas, los contratos de ciencia, tecnología e innovación están sometidos al Estatuto Contractual General de la Administración Pública, y en consecuencia, hay obligación de liquidarlos en las condiciones y plazos convencionales o legales que permite la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.

No ocurre lo mismo respecto de los convenios especiales de cooperación previstos en el artículo 6 del Decreto Ley 393 de 1991 y en el artículo 17 del Decreto Ley 591 de 1991, toda vez que se rigen por el derecho privado y las cláusulas mínimas previstas en dichas normas especiales, normas que no previeron la liquidación obligatoria del convenio a su finalización, y tampoco contemplaron una remisión normativa al Estatuto General de Contratación, porque aquellas son anteriores a éste.

No obstante, Colombia Compra Eficiente considera que la liquidación de estos convenios, al ser de tracto sucesivo y comprometer recursos públicos en los aportes, resulta una buena práctica para las entidades estatales y considera conveniente que dicha etapa postcontractual sea regulada explícitamente por las partes en las cláusulas del propio convenio.

# **Respuesta**

Un convenio especial de cooperación para el fomento de actividades de ciencia, tecnología e innovación, celebrado en el marco de los artículos 6, 7 y 8 del Decreto Ley 393 de 1991 y del artículo 17 del Decreto Ley 591 de 1991, no está sujeto a la obligación de ser liquidado en los términos dispuestos por el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2017 y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2017, porque éstas normas hacen parte del Estatuto General de Contratación que no le aplica a los convenios regidos por el derecho privado.

Lo anterior sin perjuicio de que las partes del convenio puedan estipular la necesidad de la liquidación al terminar el convenio y los plazos para ello, mediante pacto expreso producto de la autonomía de las partes. En todo caso, la liquidación no tendrá lugar después de vencido el plazo de caducidad del medio de control.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



Proyectó: Felipe Bastidas Paredes

1. La definición de actividades de ciencia, tecnología e innovación también puede consultarse en el Documento COMPES 3582 DE 2009 y en el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias. [↑](#footnote-ref-1)
2. Suarez Beltrán, Gonzálo. Estudios de derecho contractual público. Legis. 1ª Ed., 2014, p. 436. [↑](#footnote-ref-2)
3. “Artículo 2º.- Para los efectos del presente Decreto, entiéndese por actividades científicas y tecnológicas las siguientes:

   “1. Investigación científica y desarrollo tecnológico, desarrollo de nuevos productos y procesos, creación y apoyo a centros científicos y tecnológicos y conformación de redes de investigación e información.

   “2. Difusión científica y tecnológica, esto es, información, publicación, divulgación y asesoría en ciencia y tecnología.

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

   “4. Proyectos de innovación que incorporen tecnología, creación, generación, apropiación y adaptación de la misma, así como la creación y el apoyo a incubadoras de empresas, a parques tecnológicos y a empresas de base tecnológica.

   “5. Transferencia tecnológica que comprende la negociación, apropiación, desagregación, asimilación, adaptación y aplicación de nuevas tecnologías nacionales o extranjeras.

   “6. Cooperación científica y tecnológica nacional e internacional”. [↑](#footnote-ref-3)
4. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 8 de julio de 2010, rad. 2010-00058-00,

   C.P. Enrique José Arboleda Perdomo. [↑](#footnote-ref-4)
5. “Este cuadro normativo no excluye la posibilidad de que las entidades de fomento de las actividades científicas y tecnológicas puedan convenir libremente negocios distintos a los expresamente previstos en la ley o el reglamento, en desarrollo del principio de la autonomía de la voluntad. Así lo confirma la más reciente normatividad del Sistema de Ciencia y Tecnología y la Innovación.” ( Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 8 de marzo de 2017, rad. 2016-00102-00, C.P. Edgar González López). [↑](#footnote-ref-5)
6. *Ibidem*. [↑](#footnote-ref-6)
7. “Artículo 33. Las actividades, contratos y convenios que tengan por objeto la realización de actividades definidas como de ciencia, tecnología e innovación que celebren las entidades estatales, continuarán rigiéndose por las normas especiales que les sean aplicables. En consecuencia, tales contratos se celebrarán directamente”. [↑](#footnote-ref-7)
8. Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. [www.rae.es,](http://www.rae.es/) 2019. [↑](#footnote-ref-8)
9. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de febrero de 2009, rad. 2000-13018-01 (16.653),

   M.P. Ruth Stella Correa. [↑](#footnote-ref-9)
10. EXPOSITO VÉLEZ, Juan Carlos. Forma y contenido del contrato estatal. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, 1ra Ed., p. 89. [↑](#footnote-ref-10)
11. Hoy ver artículos 141 y 164 de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA [↑](#footnote-ref-11)
12. Hoy artículo ver artículos 141 y 164 del CPACA [↑](#footnote-ref-12)
13. Respecto de la aplicación del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA ver auto de unificación: Consejo de Estado. Sección Tercera- Sala Plena, auto del 1° de agosto de 2019, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, Rad. 2018-00342-01 (62.009). [↑](#footnote-ref-13)