

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN

El 30 de noviembre de 2016, el Honorable Congreso de la República refrendó el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno Nacional y el Grupo Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP), en adelante, el Acuerdo Final.

El numeral 6.1.2. del Acuerdo Final estableció las *“Medidas para incorporar la implementación de los acuerdos con recursos territoriales”*, dentro de las cuales fijó la siguiente:

“Se promoverán mecanismos y medidas para que con recursos del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías se contribuya a financiar la implementación de los acuerdos, incluyendo los territorios priorizados para los planes de acción para la transformación regional de los PDET. Los recursos de regalías serán una fuente más de las diferentes fuentes para la implementación del Acuerdo en los territorios, para que estos proyectos fortalezcan el desarrollo de sus municipios y departamentos.”

A partir de lo anterior y en el marco del procedimiento legislativo especial para la paz¹, el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo No. 04 de 2017 *“Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política”*, para modificar y adicionar algunas disposiciones constitucionales sobre el Sistema General de Regalías (SGR). Dentro de dichas medidas, se establecieron reglas para dinamizar la ejecución de los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTeI) del SGR, adicionando el parágrafo 5° al artículo 361 de la Constitución Política, el cual se transcribe a continuación:

“Parágrafo 5°. Los programas o proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, serán definidos por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, a través de convocatorias públicas abiertas y competitivas, articuladas con los correspondientes planes de desarrollo. Para la presentación y ejecución de los proyectos la entidad deberá ser parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Los programas o proyectos aprobados serán ejecutados por las entidades que los presentaron en la convocatoria.

Lo establecido en el presente parágrafo regirá desde la entrada en vigencia de la ley que lo reglamente.”

Este parágrafo surgió a partir de las necesidades de inversión en ciencia, tecnología e innovación pactadas en el Acuerdo Final, y previa realización de escenarios de

¹ Definido mediante el Acto Legislativo 01 de 2016.

socialización con la comunidad científica, congresistas, alcaldes, gobernadores, entidades del Estado y otros actores locales y nacionales, que hicieron evidente la necesidad de abordar y solucionar las razones de fondo por las cuales los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTeI), no estaban siendo aprobados y distribuidos conforme a los fines y objetivos establecidos en la Constitución. Los asistentes a los escenarios de socialización mencionaron que la baja ejecución de los recursos del FCTeI se podía explicar por el poco interés de las gobernaciones en presentar proyectos ante los Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) de Ciencia, Tecnología e Innovación, así como por la práctica de contratar el desarrollo de los proyectos con entidades distintas a las formuladoras de los mismos, lo cual afectaba negativamente la calidad de los proyectos ejecutados.

En ese sentido, se vio la necesidad de incorporar en el Acto Legislativo 04 de 2017, una modificación a las reglas del FCTeI con el fin de que las entidades que formularan los proyectos pudieran ser las ejecutoras de los mismos, garantizando, además, la realización de convocatorias públicas abiertas y competitivas, en las que pudieran participar tanto entidades públicas como privadas.

La aplicación de estas nuevas reglas, se condicionaron en el citado Acto Legislativo a la reglamentación que para el efecto expidiera el legislador, razón por la cual se presenta al Congreso de la República el presente Proyecto de Ley que reglamenta el parágrafo 5º del artículo 361 de la Constitución Política.

La elaboración del Proyecto de Ley también ha sido precedida por una amplia socialización, con el objetivo de vincular a aquellos implicados en el proceso de formulación, presentación, aprobación y ejecución de proyectos a ser financiados con recursos del FCTeI del SGR. Se mencionan, entre otras, socializaciones realizadas con la Federación Nacional de Departamentos, los miembros del OCAD y el Consejo Directivo del Sistema Universitario Estatal².

Dichos ejercicios permitieron identificar algunos de los problemas del ciclo de proyectos, entre ellos, uno que puede destacarse como principal y que motivó, como ya se mencionó, gran parte de la reforma constitucional, fue la falta de ejecución de los recursos del FCTeI, generada por inconvenientes en las etapas tempranas del ciclo: formulación, presentación y aprobación de los proyectos.

Además de la problemática descrita, durante las socializaciones también se encontró que debido a las especificidades inherentes a los proyectos de ciencia, tecnología e innovación, es necesario adecuar la metodología para la formulación y evaluación previa de proyectos de inversión a financiar con recursos del FCTeI del SGR, lo cual

² Organismo compuesto por las 32 principales universidades públicas de Colombia, creado por el artículo 81 de la Ley 30 de 1992, que reglamenta la educación superior. Las funciones son "racionalizar y optimizar los recursos humanos, físicos, técnicos y financieros; implementar la transferencia de estudiantes, el intercambio de docentes, la creación o fusión de programas académicos y de investigación, la creación de programas académicos conjuntos; y crear condiciones para la realización de evaluación en las instituciones pertenecientes al sistema."

puede ser revisado a través de la modificación de la regulación pertinente, toda vez que no requieren de desarrollo legal.

En virtud de lo anterior, en el Proyecto de Ley que se presenta a consideración del Congreso, se propone desarrollar las disposiciones constitucionales para que a futuro los recursos del SGR puedan financiar de manera oportuna y eficaz programas y proyectos de ciencia, tecnología e innovación, mediante el establecimiento de un sistema competitivo (convocatorias), y de esta manera contribuir eficazmente al cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno nacional en la materia.

2. ANTECEDENTES SOBRE LAS ENTIDADES EJECUTORAS DE PROYECTOS DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

Como se ha señalado, uno de los principales objetivos del parágrafo 5º del artículo 361 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 04 de 2017 que se pretende regular mediante el presente Proyecto de Ley, es elegir los proyectos de inversión que se financian con recursos del FCTeI a través de convocatorias públicas abiertas y competitivas, en donde participen las entidades que hagan parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

En ese sentido, se considera pertinente exponer en dos capítulos, por una parte, los resultados del desempeño en la gestión a cargo de las entidades ejecutoras de los proyectos financiados con recursos del SGR, en donde las entidades especializadas en ciencia, tecnología e innovación son las que cuentan con un desempeño sobresaliente, frente a las gobernaciones que no han demostrado tener una buena gestión. En el segundo capítulo, se explica de forma general cuáles son los actores y entidades especializados en actividades científicas, tecnológicas y de innovación.

2.1. Entidades públicas

Según datos de la Secretaría Técnica del OCAD del FCTeI, el 71% de los proyectos aprobados actualmente tienen como ejecutor a la correspondiente gobernación que los presentó.

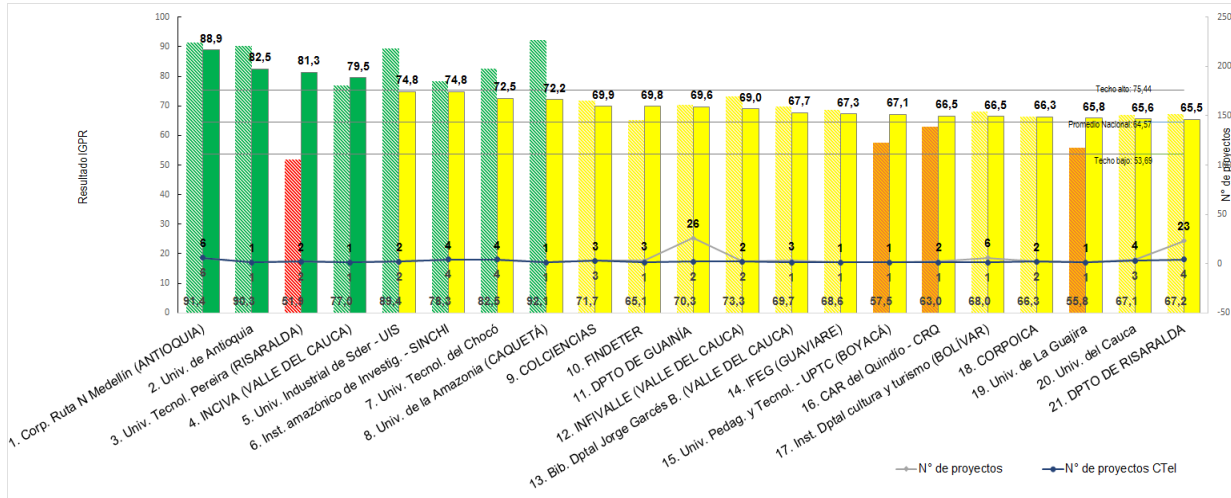
De acuerdo con el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (IGPR), herramienta del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) para medir y valorar trimestralmente la gestión de las entidades ejecutoras de los proyectos financiados con recursos del SGR³, las gobernaciones de entidades territoriales no se destacan por su desempeño en la ejecución de los proyectos a su cargo.

Entre 64 entidades ejecutoras evaluadas, ninguna gobernación fue calificada con un desempeño sobresaliente y sólo dos contaron con calificación de desempeño “medio”,

³ El IGPR es calculado trimestralmente por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a partir de la información reportada en el SMSCE, con base en dos dimensiones: gestión administrativa y gestión del desempeño de los proyectos. A la primera se asocian las categorías de transparencia y “sin medidas del SMSCE” y a la segunda se asocian los criterios de eficiencia y eficacia.

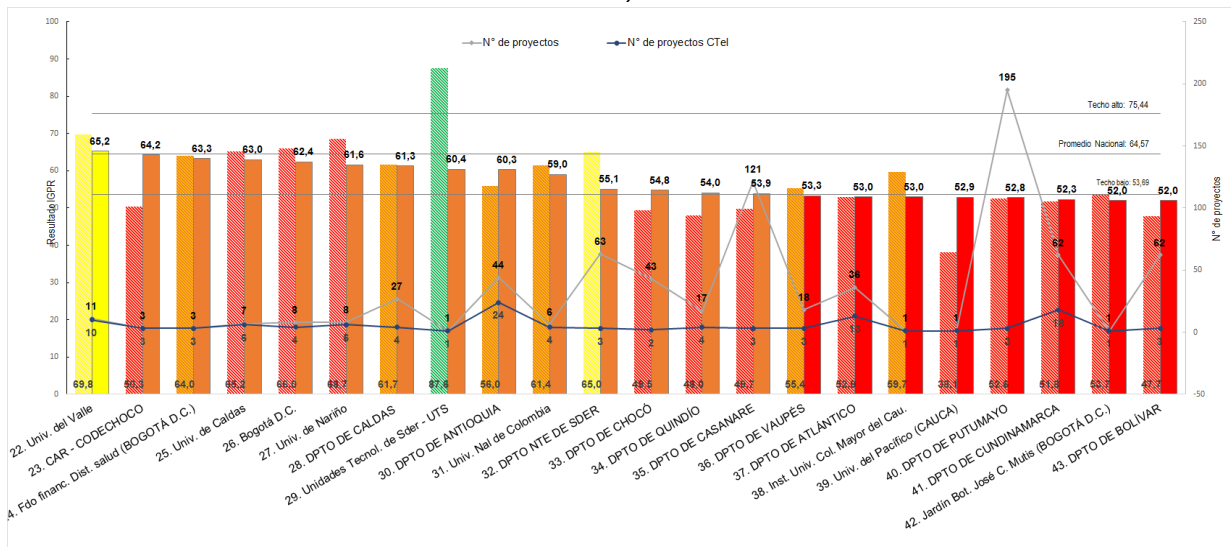
ubicándose la gobernación mejor calificada en el puesto 11. Con bajo desempeño se encuentran siete gobernaciones y 23 con desempeño crítico (ver gráficas 1, 2 y 3).

Gráfico 1. Índice de Gestión de Proyectos de Regalías- Entidades CTeI. Entidades 1-21. Corte septiembre 30 de 2017.



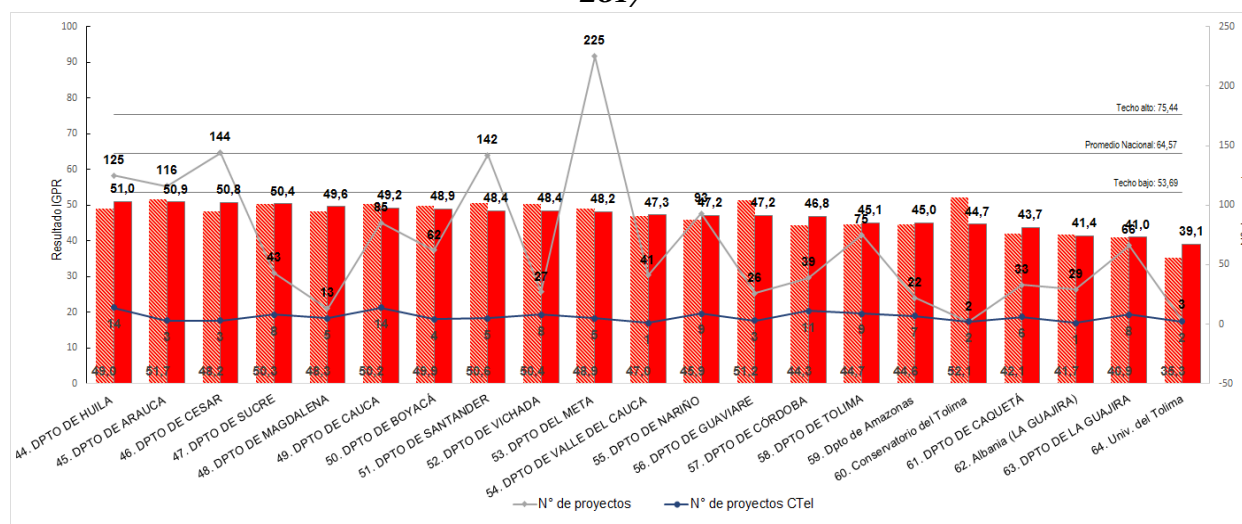
Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Gráfico 2. Resultados del IGPR – desempeño sobresaliente y medio Índice de Gestión de Proyectos de Regalías- Entidades CTeI. Entidades 22-43. Corte septiembre 30 de 2017



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Gráfico 3. Resultados del IGPR – desempeño sobresaliente y medio Índice de Gestión de Proyectos de Regalías- Entidades CTeI. Entidades 44-62. Corte septiembre 30 de 2017



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

En la posición opuesta, se encuentran las entidades especializadas en CTeI, que son las únicas cuatro con desempeño sobresaliente en el citado índice.

En el mismo sentido, en el ranking de las 10 mejor calificadas a través del SMSCE, 9, corresponden a entidades de este tipo, es decir, especializadas en CTeI.

Este resultado es entonces coherente con el hecho de que los proyectos de ciencia, tecnología e innovación tienen diferentes particularidades y especificidades, que demandan capacidades especializadas y experiencia calificada para su adecuado manejo y gestión (ejecución del proyecto).

Así, el Proyecto de Ley que se presenta reviste gran importancia, pues la aplicación de las modificaciones introducidas mediante el parágrafo 5 del artículo 361 de la Constitución Política, permiten la participación desde la presentación de los proyectos hasta su ejecución, de entidades especializadas en CTeI⁴, exigiéndoles hacer parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

2.2. Actores y entidades especializados en actividades científicas, tecnológicas y de innovación

La primera experiencia en procesos de reconocimiento de entidades especializadas en CTeI en el país, se dio en 1991 cuando Colciencias, mediante convocatoria dirigida a grupos de ciencia y tecnología tuvo como propósito identificar los “grupos estrella o de referencia” que tendrían prioridad para la asignación de recursos. Este proceso fue repetido en los años 1996, 1997 y 1998.

⁴En cuanto a mejorar la ejecución de los recursos de dicho fondo a través de un mecanismo de convocatoria pública, abierta y competitiva para seleccionar las mejores propuestas y proponentes, al tiempo que se asegura que las entidades que presenten los proyectos de inversión al OCAD sean las que los ejecuten.

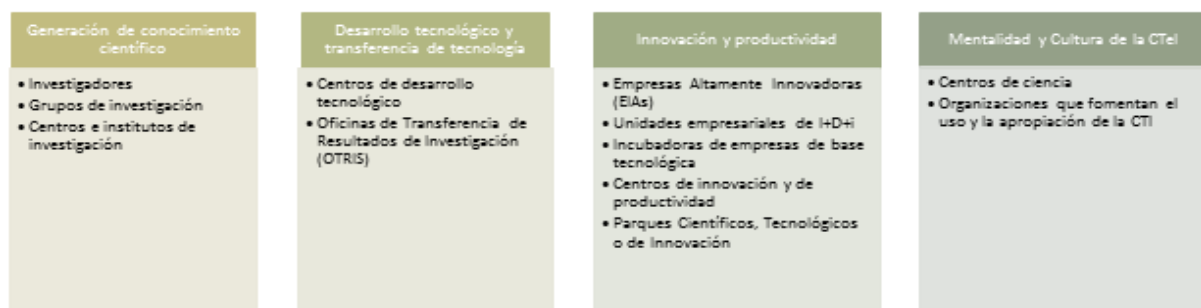
En el año 2001 surgieron las definiciones de centro de investigación, grupo de investigación y centro de desarrollo tecnológico y se establecieron las condiciones de su reconocimiento, las cuales, fueron actualizadas en 2010, 2012 y 2017. Desde entonces, las convocatorias a estos actores han sido llevadas a cabo de manera periódica.

En este contexto, y con el propósito de promover un ambiente favorable para el ordenamiento del Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación (SNCTeI), Colciencias adoptó mediante la Resolución No. 1473 de 2016 la política de “Actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación”. Esta política surgió como respuesta a la necesidad de reconocer a actores de creciente relevancia para el SNCTeI, como los centros de ciencia, las oficinas de transferencia de resultados de investigación, las incubadoras de empresas y los centros regionales de productividad, entre otros. Así, los procesos de reconocimiento cobran especial importancia en este punto, en cuanto constituyen la base para la participación de estos actores en convocatorias de Colciencias y otras entidades.

De esta manera, incorporando los principios de especialización y focalización, la política de “Actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación” ofrece una serie de conceptualizaciones, claras (pero flexibles), para caracterizar el rol de los actores del SNCTeI a partir de la identificación de sus actividades principales y complementarias, así como, de sus principales resultados.

Los actores contemplados inicialmente, pueden agruparse por la afinidad de su objeto social como se muestra a continuación:

Gráfica 4. Actores del SNCTeI agrupados por afinidad en su objeto social



Fuente. Colciencias.

Las Universidades por su parte, deben considerarse también como un actor de gran relevancia en el SNCTeI, pues son instituciones que acogen un número significativo de los actores enlistados, principalmente los denominados investigadores y grupos de investigación.

Por lo tanto, además de proponer una conceptualización para los actores más representativos de la CTeI en el país, Colciencias actualizó el proceso de reconocimiento para un conjunto específico de cinco actores en primera instancia⁵:

- Centros o institutos de investigación dependientes y/o autónomos.
- Centros e institutos públicos de I+D.⁶
- Centros de desarrollo tecnológico.
- Centros de innovación y de productividad.
- Unidades empresariales de I+D+i.
- Centros de ciencia.

Lo anterior corrobora el nivel de especialización y la especificidad de las capacidades que desarrollan individuos e instituciones en el área de la CTeI, haciendo que sean sus recursos y experiencia, factores que los habiliten para ejecutar de manera rigurosa y técnica los proyectos del FCTeI del SGR.

Un balance de las entidades que cuentan con actores reconocidos (grupos, centros, unidades de I+D+i), muestra que existen más de 1.000 entidades especializadas en CTeI, distribuidas en las seis regiones, que tienen la capacidad para formular y ejecutar proyectos del FCTeI (ver tabla No. 2). Aproximadamente un 40% de las entidades se ubican en la región Centro-Oriente, seguida por la región Eje Cafetero con un 20%.

⁵ Cabe señalar, que este conjunto de actores reconocidos puede ser ampliado cuando se considere pertinente, de acuerdo con las necesidades del Sistema y los objetos de la política.

⁶ Entidades adscritas y/o vinculadas a Ministerios, Departamentos Administrativos, Unidades, Agencias o entidades descentralizadas de orden nacional, que han sido creadas para apoyar el cumplimiento de su misión institucional y mejorar la calidad técnica de las intervenciones con base en la generación de conocimiento científico, el desarrollo y absorción de tecnología.

Tabla 2. Distribución regional de entidades especializadas en CteI

Región	Número de entidades con grupos de investigación o investigadores	Número de centros autónomos*	Número de centros de investigación e institutos públicos	Número de entidades con unidades empresariales de I+D+i
Caribe (Atlántico; Bolívar; Cesar; Córdoba; La Guajira; Magdalena; San Andrés, Providencia y Santa Catalina; Sucre)	192		3	1
Centro- Oriente (Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander, Santander, Bogotá D.C.)	520	18	24	21
Eje Cafetero (Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda)	249	4	5	19
Pacífico (Cauca, Chocó, Nariño, Valle del Cauca)	167	3	4	4
Centro-Sur (Amazonas, Caquetá, Huila, Putumayo, Tolima)	58	3		
Llano (Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés, Vichada)	38	1		
Total	1224	29	36	45

* Incluye centros de desarrollo tecnológico, de innovación

Notas: 1) Algunas entidades pueden estar incluida en más de una columna. 2) Entidades reconocidas a 1 de marzo de 2018.

Fuente: Colciencias

En este sentido, el Proyecto de Ley, en cumplimiento de lo dispuesto en el Acto Legislativo 04 de 2017, busca que de forma competitiva las entidades que hagan parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e innovación, puedan presentar y ejecutar los programas o proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del FCTeI del SGR.

3. JUSTIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN EL PROYECTO DE LEY

3.1. Las convocatorias públicas como mecanismo para mejorar la selectividad y calidad de los proyectos

El Proyecto de Ley establece que, para las convocatorias públicas, abiertas y competitivas, la Secretaría Técnica del OCAD del FCTeI realizará invitaciones públicas y establecerá las condiciones que se deben cumplir para la presentación de los programas o proyectos a ser financiados con recursos de este Fondo.

Lo anterior, considerando que, no sólo en Colombia, sino alrededor del mundo, los mecanismos usados tradicionalmente para la asignación de recursos públicos para investigación e innovación son de carácter abierto y competitivo, con criterios relacionados con la calidad de las propuestas y la trayectoria de sus ejecutores, condiciones que permiten garantizar una selección objetiva y estimulan la participación de un mayor número de entidades.

La ausencia de este tipo de mecanismos para la presentación y selección de los proyectos ante el OCAD del FCTeI, ha limitado sustancialmente su número, reduciendo así, las opciones para seleccionar entre los proyectos propuestos, aquellos que mejor dieran respuesta a una problemática o necesidad de desarrollo regional.

Un análisis comparativo del funcionamiento actual del mecanismo de convocatoria pública implementado por Colciencias para proyectos distintos a los del FCTeI, con el proceso de priorización y selección de proyectos que está siendo llevado a cabo en el marco del FCTeI, corrobora lo anterior. (Tabla 1).

Para el periodo 2012-2017, Colciencias recibió y evaluó 15.590 proyectos a ser desarrollados de manera conjunta entre organismos públicos de investigación y entidades privadas para la investigación, desarrollo tecnológico e innovación (I+D+i), por valor de 4,69 billones de pesos⁷.

En cambio, ante el OCAD de CTeI se presentaron y evaluaron solamente 773 proyectos de inversión para un total de \$6,5 billones de pesos, que fueron financiados con recursos del FCTeI del SGR .

De los 15.590 proyectos, Colciencias logró financiar 3.350 por un valor cercano a los 0,66 billones de pesos. Entretanto, de los 773 proyectos el FCTeI del SGR financió 313, por valor de 2,5 billones de pesos.

Estimaciones realizadas por Colciencias permiten concluir que para asignar 1 billón de pesos para la ejecución de proyectos de CTeI, Colciencias recibiría y evaluaría alrededor de 23 mil propuestas de las cuales podría financiar 5 mil, mientras que el FCTeI recibiría alrededor de 309 propuestas de las cuales financiaría 125 con la misma suma. Esto demuestra que las convocatorias públicas, abiertas y competitivas, permiten la participación de múltiples entidades especializadas en CTeI, para que en el proceso de selección se pueda escoger a las que propongan los mejores programas o proyectos.

Tabla 1. Comparativo Colciencias - Fondo CTeI del SGR. 2012- 2017

⁷ Los cuales se financian con recursos diferentes a los del FCTeI del SGR.

	Proyectos I+D+i Colciencias	Proyectos FCTeI del SGR
Número de propuestas recibidas	15.590	773
Recursos solicitados (en billones de pesos)	\$4,69	\$6,5
Número de propuestas financiadas	3.350	313
Recursos propuestas financiadas (en billones de pesos)	\$0,66 bi	\$2,5 bi
Número entidades participantes en los proyectos de I+D+i (evaluados)	1.816	438

Fuente: SIGP - Colciencias, Oficina Asesora de Planeación – Colciencias. Fecha del reporte: 30/12/2017

Los datos anteriores también demuestran, que en el SNCTeI se genera un número suficiente de proyectos para invertir el 100% de los recursos del FCTeI.

Adicionalmente, sobre proyectos de CteI que se financian con recursos diferentes a los del SGR, Colciencias realiza en promedio 40 convocatorias por año, las cuales incluyen procesos con recursos de instituciones aliadas. En el año 2017, Colciencias abrió 43 convocatorias, 25 de las cuales incorporaron recursos de aliados, como el Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones, el Servicio Nacional de Aprendizaje y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, entre otros.

Para cada convocatoria realizada por Colciencias, se define el objetivo de la misma, el público a quien se dirige la convocatoria (grupos de investigación, universidades, ciudadanos, centros, empresas), los requisitos de participación, la duración y financiación de los programas o proyectos a financiar, los contenidos y especificaciones que deben tener los programas o proyectos, los criterios y el procedimiento de evaluación, así como, el cronograma. La evaluación tiene en cuenta, como mínimo, la calidad de la propuesta, el perfil del proponente y la conformación del equipo de trabajo o grupo de investigación.

Colciencias gestiona estas convocatorias en el marco de un proceso misional, que comprende, entre otras, las siguientes actividades: i) realizar los planes operativos articulados con la planeación estratégica de la entidad; ii) realizar la apertura y cierre de la convocatoria; iii) evaluar las propuestas y publicar bancos de elegibles y; iv) hacer seguimiento a la ejecución de contratos y convenios derivados de la convocatoria.

Conforme a lo anterior, se concluye que Colciencias cuenta con amplia experiencia en el diseño y operación de convocatorias como mecanismo para la selección y financiación de programas y proyectos en CteI. Por lo tanto, en el Proyecto de Ley se dispone que Colciencias⁸, en su calidad de Secretaría Técnica del OCAD del FCTeI, será la encargada de realizar invitaciones públicas y de establecer las condiciones que

⁸ Según los artículos 10 y 32 de la Ley 1530 de 2012 “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías” Colciencias es la encargada de ejercer la Secretaría Técnica del OCAD del FCTeI.

se deben cumplir para la presentación de las iniciativas a ser financiadas con recursos de este fondo.

3.2. Entidades del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

A partir de lo establecido en el párrafo 5 del artículo 361 de la Constitución Política, el Proyecto de Ley establece que solo podrán presentar y ejecutar programas o proyectos de inversión de CTeI susceptibles de ser financiados con recursos del SGR, las entidades que hagan parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTeI), y de igual manera se establecen los parámetros generales para determinar cuáles entidades hacen parte de este Sistema.

Al respecto, el SNCTeI es definido por la Ley 1286 de 2009 como un *“sistema abierto del cual forman parte las políticas, estrategias, programas, metodologías y mecanismos para la gestión, promoción, financiación, protección y divulgación de la investigación científica y la innovación tecnológica, así como las organizaciones públicas, privadas o mixtas que realicen o promuevan el desarrollo de actividades científicas, tecnológicas y de innovación”*, cuya coordinación está a cargo de Colciencias.

Por su parte, las actividades a ser desarrolladas por los actores del SNCTeI, están reglamentadas por la misma ley, e incluyen, entre otras: a) la investigación e innovación en ciencia y tecnología; b) la promoción del mejoramiento de la productividad y competitividad nacional; c) la generación, transferencia, adaptación y mejora del conocimiento científico, desarrollo tecnológico e innovación en la producción de bienes y servicios; y d) la integración de la cultura científica, tecnológica e innovadora a la cultura regional y nacional, con el fin de alcanzar su apropiación social.

En ese sentido, y con el fin de promover el desarrollo de competencias regionales en materia de ciencia, tecnología e innovación, el proyecto de ley dispone que hacen parte del SNCTeI, las entidades constituidas en el territorio nacional, que desarrollen actividades de ciencia, tecnología e innovación y que cuenten con la idoneidad y la trayectoria, conforme a lo que disponga Colciencias, en el marco de la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.

3.3. Importancia de la planeación y la priorización

Con el fin de que los proyectos de inversión a financiar con recursos del FCTeI se destinen a atender las prioridades del sector en cada departamento, el Proyecto de Ley establece que Colciencias, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, los departamentos y el Distrito Capital, estructurarán Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación (PAED), en los que se establecerán los focos, líneas programáticas, tipologías de programas y tipologías de proyectos, para el cumplimiento de las metas señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Dicha disposición se propone teniendo en cuenta que la planeación y la planificación, entendida la segunda como una profundización de la primera, constituyen elementos fundamentales de una correcta gestión pública. Si bien son procesos que se llevan a cabo durante las etapas de formulación de los programas públicos, su desarrollo juicioso y responsable es determinante para garantizar una buena implementación, monitoreo y evaluación, y así como para generar un impacto directo en la transparencia de la gestión y la efectividad del gasto público. Su mayor contribución es la de generar puntos de encuentro entre aspectos políticos y sociales para la asignación de recursos y la articulación de intereses⁹, encuentro que se ha mostrado como uno de los principales retos en la ejecución del FCTeI del SGR.

En el caso de la CTeI, un área con grandes especificidades y particularidades, la planeación objetiva y participativa es fundamental para concertar la forma en que las actividades científicas, tecnológicas y de innovación deberán articularse y responder a las necesidades de desarrollo social, económico y ambiental de los territorios. Una vez esas formas de articulación han sido definidas y respaldadas por los actores de la CTeI a nivel departamental, ellos mismos se convierten en veedores de la ejecución de los planes definidos¹⁰.

Ahora bien, para que la planeación sea útil, debe traducirse en la priorización efectiva de las inversiones públicas. Dado que el tiempo y los recursos son siempre limitados para las necesidades, oportunidades e intereses que surgen continuamente a nivel departamental.

Las inversiones públicas entonces, deben priorizarse con base en la visión y temas seleccionados previamente por las entidades del SNCTeI a nivel departamental, en el marco de un proceso de planeación riguroso, juicioso y responsable.

El interés por promover capacidades humanas e institucionales para desarrollar la CTeI en las regiones del país, comenzó a hacerse explícito en la política pública en la década del 90 con la creación de cinco Misiones Regionales, que dieron origen a siete Comisiones Regionales de Ciencia y Tecnología, de acuerdo con lo establecido en el

⁹ DNP (2011). Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales El plan de desarrollo 2012-2015. Imprenta Nacional de Colombia, página 32. Link de consulta https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/planesdesarrollo_DNP_web.pdf

¹⁰ Adicionalmente, en cumplimiento del artículo 239 de la Ley 1753 de 2015, reglamentado por el Decreto 1268 de 2017, existe una herramienta fundamental para la veeduría a la ejecución de recursos públicos denominado “Portal de Transparencia Fiscal (PCTF)”, asimilable para todos los efectos, al “Portal de Transparencia Económica” www.pte.gov.co.

Dicha herramienta es una iniciativa de este Gobierno para facilitar a los ciudadanos el acceso a la información relacionada con la gestión fiscal del Estado, (cifras fiscales, presupuestos Nacional y regionales, contratación con dineros públicos e incluso los procesos precontractuales en alianza entre los sistemas de información SIIF NACIÓN y de contratación pública SECOP), con el fin de promover la transparencia en la información, la rendición de cuentas y un Gobierno abierto en el manejo y administración de los recursos públicos.

El Portal dispone de diversas secciones en las cuales cualquier ciudadano con acceso a internet puede, a través de varios mapas examinar, al nivel incluso municipal, los giros del Sistema General de Regalías o del Sistema General de Participaciones, así como la contratación de las gobernaciones y alcaldías de todo el país. También dispone de listados y gráficas, para examinar al detalle y con actualización diaria los avances financieros de los ingresos y gastos del Presupuesto General de la Nación por detalle de gasto, entidad y sector.

En el marco del proceso de implementación de mecanismos de transparencia en la ejecución de todos los recursos públicos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público está trabajando en brindar mayor nivel de detalle a los ciudadanos en la gestión de los recursos públicos, por lo que próximamente se podrá contar adicionalmente en los portales dispuestos para el efecto, con información del giro a beneficiario final en esa plataforma.

Decreto 585 de 1991¹¹ y en el marco del Sistema de Ciencia y Tecnología creado por el mismo Decreto (Artículo 4). En lo sucesivo, el Gobierno nacional ha dedicado importantes esfuerzos para promover la gestión de la CTeI a nivel regional, entre ellos, la elaboración de agendas o planes regionales de CTeI como instrumentos para la concertación alrededor de la planeación y la prospección de esas actividades, de manera que contribuyan de manera consistente al desarrollo regional.

Inicialmente se promovió la elaboración de Agendas Regionales de CTeI, posteriormente Planes Estratégicos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (PEDCTI) y, recientemente los Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales de CTeI (PAED), ejercicios que se complementan con otros como los de apuestas productivas departamentales y planes regionales de competitividad.

No obstante, la capacidad de estos ejercicios para contribuir al desarrollo departamental ha estado limitada por un factor crucial: su financiación. Con excepción de los PAED creados ya en el marco del FCTeI del SGR, los ejercicios de planeación de la CTeI a nivel de departamental carecieron de fuentes de recursos de inversión suficientes que los viabilizaran y permitieran su ejecución, razón por la cual no generaron el impacto esperado.

Respecto de los PAED, concebidos en el artículo 7 de la Ley 1753 de 2015 por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *“Todos por un nuevo país”*, y regulados por el Decreto 293 de 2017, se diferencian de otros ejercicios de planeación departamental porque tienen el propósito específico de priorizar inversiones, esta vez, del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR.

Estos Planes permiten la articulación de intereses, la identificación y priorización de proyectos estratégicos y de impacto en cumplimiento de las metas del país en CTeI fijadas por el Gobierno nacional, los cuales pueden ser cofinanciados con otros recursos públicos y privados que estén orientados al desarrollo de la CTeI. Los PAED comprenden la definición de una visión estratégica, focos temáticos, líneas programáticas ajustadas a las apuestas del país en CTeI y priorización de proyectos estratégicos en CTeI.

Entre los años 2015 y el 2017 fueron suscritos treinta y tres (33) PAED, incluyendo al Distrito Capital, y se llevaron a cabo jornadas de planeación con la participación de más de 3.000 actores de los sistemas de CTeI departamentales.

En síntesis, la importancia de los PAED radica en poder garantizar el direccionamiento de los recursos del FCTeI del SGR hacia temas prioritarios de los departamentos, discutidos responsablemente con los diferentes actores y articulados con objetivos de mediano y largo plazo.

¹¹ Por el cual se crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, se reorganiza el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología – Colciencias - y se dictan otras disposiciones.

Teniendo en cuenta que con estas bases es posible encaminar el uso eficiente de los recursos del FCTeI, el Proyecto de Ley establece que los programas y proyectos de inversión que se financien con los recursos del FCTeI del SGR deben estructurarse a partir de los PAED.

3.4. Condiciones de las convocatorias

Conforme a lo expuesto en los numerales que preceden, el proyecto de ley también establece cuáles serán las condiciones que deberán cumplir las convocatorias públicas así: i) estructurarse a partir de los PAED, ii) establecer las condiciones de participación, las cuales contendrán, como mínimo: los participantes a los que se dirige, las características de los programas y proyectos, los rangos de financiación y los criterios de selección y; iii) considerar dentro de los criterios de selección, por lo menos: la idoneidad y trayectoria del participante, la calidad técnico-científica de los programas y proyectos, y su contribución al desarrollo regional y a las metas del país en materia de ciencia, tecnología e innovación.

3.5. Entidades ejecutoras de programas o proyectos de CTeI del FCTeI

El proyecto de ley amplía la posibilidad de designación de entidades ejecutoras de los proyectos de inversión en el SGR, ya que actualmente, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 1530 de 2012, los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD) solo pueden designar como ejecutores a una entidad exclusivamente de naturaleza pública.

Al respecto, como ya se mencionó anteriormente, el parágrafo 5 al artículo 361 de la Constitución Política establece que los ejecutores del FCTeI del SGR son las entidades que hacen parte del SNCTeI y las entidades que hacen parte de este, pueden ser de naturaleza jurídica pública o privada, debido a que la ciencia, la tecnología y la innovación es un sector especializado que no discrimina la naturaleza jurídica de las entidades que hacen parte del mismo.

En tal virtud y con el fin de asegurar la correcta ejecución de los recursos, el Proyecto de Ley también propone que los ejecutores de los programas y proyectos de CTeI que se financien con recursos del SGR, serán responsables por la correcta ejecución de los recursos mediante el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) del SGR.

En este sentido, adicionalmente se propone que en el evento que los ejecutores de los programas o proyectos a ser financiados con los recursos del FCTeI, sean entidades privadas, Colciencias, con cargo a los recursos del programa o proyecto, será responsable de vigilar su correcta ejecución, directamente o a través de terceros, de conformidad con lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, o la norma que la modifique o sustituya.

Por lo descrito, la disposición incluida en el Proyecto de Ley sobre ejecución de los programas o proyectos, busca proteger la moralidad administrativa, prevenir actos de corrupción y tutelar la transparencia de la actividad contractual, garantizando la correcta ejecución de los recursos públicos del SGR, por parte de los ejecutores tanto de naturaleza pública como privada.

3.6. Del giro de los recursos y de la ordenación del gasto

En concordancia con lo expuesto en el punto anterior, en el Proyecto de Ley se propone lo siguiente:

- i) En primer lugar, que las entidades designadas como ejecutoras tanto de naturaleza pública como privada, deberán hacer uso del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR), para la gestión de ejecución de los recursos y ordenar el pago de las obligaciones desde la Cuenta Única del SGR a las cuentas bancarias de los destinatarios finales.

Al respecto, debido a la necesidad de controlar la adecuada ejecución de los recursos del SGR fue necesario conservar, ahora para el caso de las convocatorias públicas abiertas y competitivas del FCTeI, las reglas del SPGR regulado actualmente mediante el Decreto 2190 de 2016, para todos los ejecutores independientemente de su naturaleza jurídica.

Adicionalmente, cabe señalar que la Contraloría General de la Republica en el Boletín Macro Sectorial No. 11 del 22 de enero de 2018, señaló que los recursos del SGR deben ser administrados a través de una única cuenta por la transparencia que esto genera para el Sistema y la rentabilidad derivada del manejo conjunto de los recursos.

- ii) Asimismo, se establece que Colciencias será la entidad encargada de autorizar el giro de los recursos, que ordene la entidad ejecutora de naturaleza jurídica privada conforme a las reglas del SPGR. Lo anterior, considerando que Colciencias¹² será la encargada de vigilar la correcta ejecución del programa o proyecto, como se indicó anteriormente.
- iii) Adicionalmente se dispuso que la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizará el giro de los recursos teniendo en cuenta los montos que hayan sido presupuestados, las disponibilidades de recursos en caja existentes y cualquier otro requisito que se establezca.
- iv) Finalmente, se señala que corresponde al representante legal de la entidad pública o privada ejecutora del proyecto o programa, ordenar el gasto sobre las apropiaciones que se incorporan al presupuesto de la entidad y, por tanto, dichos representantes legales deberán responder disciplinaria, fiscal y penalmente por el manejo de dichos recursos.

¹²De conformidad con las normas actuales del SGR, esta función está asignada a la entidad ejecutora. En este caso, la entidad ejecutora seguirá siendo la entidad privada, pero será Colciencias quien autorice el giro de los recursos.

3.7. Régimen de transición

Dado que en la actualidad se encuentran proyectos y programas de inversión de CTeI susceptibles de ser financiados con recursos del SGR, registrados en el Banco de Programas y Proyectos del Sistema General de Regalías (SUIFP-SGR), el proyecto de ley propone otorgar un término de 6 meses para que los mismos sean aprobados, so pena de que deban someterse a las convocatorias públicas abiertas y competitivas que se establecen en el Proyecto de Ley.

3.8. Remisión normativa

Teniendo en cuenta que el proyecto de Ley únicamente pretende establecer reglas específicas para el funcionamiento de las convocatorias públicas abiertas y competitivas para la financiación de proyectos o programas de inversión de CTeI con recursos del SGR, es importante establecer la remisión normativa para que en los aspectos no previstos en el proyecto de ley, se apliquen las normas que regulen tanto el Sistema General de Regalías como el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación.

4. CONTENIDO Y ALCANCE

Para atender las necesidades expuestas se presenta a consideración del Honorable Congreso de la República el siguiente proyecto de ley, que consta de diez artículos, que desarrollan el Parágrafo 5° del artículo 361 de la Constitución Política de Colombia.

El artículo primero, contiene el *Objeto* del proyecto, consistente en establecer un régimen especial para las convocatorias públicas, abiertas y competitivas, mediante las cuales se van a financiar los programas y proyectos de inversión con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e innovación (FCTeI) del Sistema General de Regalías (SGR), fijando a su vez, las reglas para el giro y ordenación del gasto de dichos recursos, de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 5° del artículo 361 de la Constitución Política.

El artículo segundo se titula *Convocatorias públicas abiertas y competitivas*, en el cual se señala que: (i) los programas o proyectos de inversión que se financien con recursos del FCTeI del SGR, serán definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) de Ciencia, Tecnología e Innovación, a través de convocatorias públicas, abiertas y competitivas; y (ii) que para las convocatorias, la Secretaría Técnica del OCAD realizará invitaciones públicas y establecerá las condiciones que se deben cumplir para la presentación de las iniciativas a ser financiadas con estos recursos.

Seguidamente, el artículo tercero se refiere a las *Entidades del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación*, en la medida en que serán las habilitadas para participar en las convocatorias públicas abiertas y competitivas del FCTeI. Se señala que hacen parte del Sistema, aquellas entidades que se encuentren constituidas en el territorio

nacional, que desarrollen actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación; y que cuenten con la idoneidad y trayectoria. Todo lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno nacional para el efecto.

El artículo cuarto, se titula *Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación*, e indica que Colciencias, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, los departamentos y el Distrito Capital, estructurarán Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación (PAED) donde se establecerán los focos, líneas programáticas, tipologías de programas y tipologías de proyectos, para el cumplimiento de las metas señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo quinto, establece las *Condiciones de las convocatorias*, señalando que las mismas deberán: (i) estructurarse a partir de los PAED; (ii) establecer las condiciones de participación, las cuales contendrán como mínimo: los participantes a los que se dirige, las características de los programas y proyectos, los rangos de financiación y los criterios de selección y; (ii) considerar dentro de los criterios de selección, por lo menos: la idoneidad y trayectoria del proponente, calidad técnico-científica de los programas y proyectos, y su contribución al desarrollo regional y a las metas del país en materia de ciencia, tecnología e innovación.

El artículo sexto, titulado *Ejecución de los programas y proyectos*, establece que los ejecutores de los programas y proyectos, serán responsables (i) por la correcta ejecución de los recursos asignados, y (ii) por el suministro y registro de la información requerida por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento Control y Evaluación (SMSCE) del SGR. Asimismo, dispone que cuando los ejecutores sean entidades de naturaleza jurídica privada, Colciencias, con cargo a los recursos del programa o proyecto, vigilará la correcta ejecución del programa o proyecto directamente, o a través de terceros.

El artículo séptimo, se refiere al *Giro y ordenación del gasto* de los recursos, señalando que las entidades designadas como ejecutoras de programas o proyectos de inversión, deberán hacer uso del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR), para realizar la gestión de ejecución de estos recursos y ordenar el pago de las obligaciones directamente desde la Cuenta Única del SGR a las cuentas bancarias de los destinatarios finales. También se precisa que cuando las entidades designadas como ejecutoras sean de naturaleza jurídica privada, Colciencias autorizará el giro de los recursos, función que en ningún momento generará gastos adicionales con cargo al Sistema General de Regalías y se harán con cargo a las apropiaciones que se incorporan en el presupuesto de la entidad. Se precisa que corresponde al representante legal de la entidad ejecutora del proyecto, a quien haga sus veces, o a su delegado del nivel directivo, ordenar el gasto sobre las apropiaciones que se incorporan al presupuesto de la entidad y en consecuencia, serán responsables

disciplinaria, fiscal y penalmente por el manejo de tales apropiaciones. Finalmente, dispone que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, adelantará los giros de los recursos del SGR observando los montos presupuestados, las disponibilidades de recursos en caja existentes y los requisitos que se establezcan.

El artículo octavo, establece un *Régimen de transición*, según el cual, los programas o proyectos que se encuentren registrados en el banco de programas y proyectos del Sistema General de Regalías SUIFP-SGR, contarán con un plazo máximo de seis meses, contados desde la promulgación de la ley, para su viabilización, priorización y aprobación por parte del OCAD. Vencido este plazo, los programas y proyectos deberán tramitarse de acuerdo con las disposiciones contenidas en el proyecto de ley.

El artículo noveno realiza una *Remisión normativa*, al señalar que, en lo no previsto en el proyecto de ley, se aplicarán las normas del SGR y del SMSCE.

Finalmente, el artículo décimo define la entrada en *Vigencia* del proyecto de ley, a partir de la fecha de su promulgación.

PROYECTO DE LEY N° _____

**“POR LA CUAL SE REGULA LO PREVISTO EN EL PARÁGRAFO 5 DEL
ARTÍCULO 361 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA RELATIVO A LOS
PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN QUE SE FINANCIARÁN CON
RECURSOS DEL FONDO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DEL
SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS”**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto regular lo previsto en el parágrafo 5 del artículo 361 de la Constitución Política, relativo a los programas y proyectos de inversión que se financiarán con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías.

Artículo 2. Convocatorias públicas abiertas y competitivas. Los programas o proyectos de inversión que se financien con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías, serán definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) de Ciencia, Tecnología e Innovación, a través de convocatorias públicas, abiertas y competitivas. Para las convocatorias, la Secretaría Técnica del OCAD realizará invitaciones públicas y establecerá las condiciones que se deben cumplir para la presentación de estas iniciativas.

Artículo 3. Entidades del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Solo podrán presentar y ejecutar programas o proyectos de inversión a los que se refiere la presente ley, las entidades que hagan parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Hacen parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, las entidades constituidas en el territorio nacional que desarrollen actividades de ciencia, tecnología e innovación y que cuenten con la idoneidad y la trayectoria, de conformidad con lo dispuesto por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno nacional para el efecto.

Artículo 4. Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación. Colciencias, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, los departamentos y el Distrito Capital, estructurarán Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación (PAED) donde se establecerán los focos, líneas programáticas, tipologías de programas y tipologías de proyectos, para el cumplimiento de las metas señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Artículo 5. Condiciones de las convocatorias. Las convocatorias públicas abiertas y competitivas del Sistema General de Regalías (SGR) deberán:

1. Estructurarse a partir de los PAED.
2. Establecer las condiciones de participación, las cuales contendrán, como mínimo: los participantes a los que se dirige, las características de los programas y proyectos, los rangos de financiación y los criterios de selección.
3. Considerar dentro de los criterios de selección, por lo menos: la idoneidad y trayectoria del participante, la calidad técnico-científica de los programas y proyectos, y su contribución al desarrollo regional y a las metas del país en materia de ciencia, tecnología e innovación.

Artículo 6. Ejecución de los programas y proyectos. Los ejecutores de los programas y proyectos a los que se refiere esta ley serán responsables por la correcta ejecución de los recursos asignados al respectivo programa o proyecto de inversión, y por el suministro y registro de la información requerida por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) del SGR.

Cuando los ejecutores sean entidades de naturaleza jurídica privada, Colciencias, con cargo a los recursos del programa o proyecto, vigilará la correcta ejecución del programa o proyecto directamente, o a través de terceros, en los términos del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, o la norma que la modifique o sustituya.

Artículo 7. Del giro y la ordenación del gasto. Las entidades designadas como ejecutoras de programas o proyectos de inversión de los recursos provenientes del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR deberán hacer uso del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR), para realizar la gestión de ejecución de estos recursos y ordenar el pago de las obligaciones legalmente adquiridas directamente desde la Cuenta Única del SGR a las cuentas bancarias de los destinatarios finales.

Cuando las entidades designadas como ejecutoras de programas o proyectos de inversión de los recursos provenientes del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR sean de naturaleza jurídica privada, Colciencias autorizará el giro de los recursos.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional adelantará los giros de los recursos del SGR, observando los montos presupuestados, las disponibilidades de recursos en caja existentes y los requisitos que se establezcan.

Corresponde al representante legal de la entidad pública o privada ejecutora del proyecto o programa, a quien haga sus veces, o a su delegado del nivel directivo, ordenar el gasto sobre las apropiaciones que se incorporan al presupuesto de la entidad y, en consecuencia, serán responsables disciplinaria, fiscal y penalmente por el manejo de tales apropiaciones, en los términos de las normas que regulan la materia.

Artículo 8. Régimen de transición. Los programas y proyectos que se pretendan financiar con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR, que al momento de la expedición de la presente Ley se encuentren registrados en el Banco de Programas y Proyectos del Sistema General de Regalías (SUIFP-SGR), tendrán un plazo máximo de seis meses, contados desde la promulgación de la presente ley, para su viabilización, priorización y aprobación por parte del Órgano Colegiado de Administración y Decisión. Vencido el plazo, estos programas y proyectos deberán tramitarse de acuerdo con las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 9. Remisión normativa. En lo no previsto en la presente ley, se aplicarán las normas del SGR y del SMSCE.

Artículo 10. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,

MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA
Ministro de Hacienda y Crédito Público