



PROSPERIDAD  
PARA TODOS

MEMORANDO



20141100087633

TEL 881

SEGEL

Bogotá, D.C., 04-11-2014

PARA: **GABRIELA DELGADO M.**, BSc, PhD en Ciencias Farmacéuticas  
Directora de Fomento a la Investigación.

DE: **SECRETARÍA GENERAL**

ASUNTO: Respuesta a solicitud de concepto jurídico / Memorando N.º 20143000070503 del 16-09-2014.

Cordial saludo Doctora Lucy Gabriela,

Acuso recibo de su memorando interno de la referencia, a través del cual solicitó la emisión de un nuevo concepto jurídico en relación con otras situaciones que se vienen presentando en el marco de la Convocatoria No. 640 de 2013 y que al parecer configuran irregularidades o inconsistencias en lo que hace al cargue y veracidad de la información reportada por los investigadores y grupos de investigación que pretendieron reconocimiento en el referido "proceso de selección".

**ANTECEDENTE:**

En esta oportunidad, las conductas puestas en conocimiento de esta Secretaría General se concretaron de la siguiente manera:

*...En el marco de la Convocatoria Nacional para el reconocimiento y medición de grupos de investigación, desarrollo y/o innovación y para reconocimiento de investigadores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2013-640, la Dirección de Fomento a la Investigación realizó una verificación de la vinculación de investigadores extranjeros a los grupos nacionales, con el objeto de confirmar la validez de la información suministrada.*

*De acuerdo a lo anterior, se contactó a 151 investigadores extranjeros vinculados a grupos de investigación nacionales, al correo electrónico registrado en los currículos, teniendo como resultado que (ver Anexo 1):*



1. 50 investigadores no respondieron.
2. 81 investigadores respondieron afirmativamente acerca de su vinculación con el grupo de consulta.
3. 4 investigadores respondieron negativamente acerca de su vinculación con el grupo de consulta, reportando que nunca habían registrado su currículo en la Plataforma ScienTI, o que en algún momento tuvieron vínculo con el grupo, el cual aún no los desvincula de su GrupLAC.
4. 4 investigadores respondieron el correo sin hacer mención certera sobre su vinculación con el Grupo de Investigación en consulta.
5. 12 correos presentaron un error en el registro de la dirección electrónica consignada.

De acuerdo a lo anterior, al realizar la revisión técnica de los currículos de los cuatro (4) investigadores con respuesta negativa de vinculación actual con el grupo en consulta, se evidenció que:

1. El investigador **Carlos Barcia González** se encuentra vinculado actualmente al grupo de investigación COL0102004 – Neurociencias Experimental (NICEX) y, 25 de sus productos fueron migrados y validados como producción del grupo en mención. Asimismo, de acuerdo con la respuesta ("advierto que debe haber algún error en sus archivos ya que no estoy asociado a ningún grupo colombiano de investigación"), no debería encontrarse vinculado a grupo de investigación nacional y ninguno de sus productos contarían con la autorización para haber sido migrados como productos del grupo de investigación en mención.

2. El investigador **Victor Leiva** se encuentra vinculado al grupo de investigación COL0006302 – Grupo de Investigaciones Estadísticas y Epidemiológicas (GIEE), y 19 de sus productos fueron migrados y validados como producción del grupo en mención. Igualmente, de acuerdo con la respuesta del investigador ("...yo nunca me he registrado en Colciencias... En relación al grupo de investigación que usted menciona, nadie me ha avisado que pertenezco a ese grupo..."), no debería encontrarse vinculado a grupo de investigación nacional, y ninguno de sus productos contaría con la autorización para haber sido migrados como productos del grupo de investigación en mención.

3. El investigador **Fernando Juárez** se encuentra vinculado a los grupos de investigación COL0023546 – Ciencias Sociales y Humanidades, COL0004854 – Perdurabilidad Empresarial, COL0068609 – GIINCO, Grupo Internacional de Investigación Neuro-Conductual y, de acuerdo a la respuesta dada por el investigador ("... en cuanto a la información que me solicita, entiendo que se refiere a tres grupos diferentes, uno de ellos es "Ciencias Sociales y Humanidades, otro el GIINCO, Grupo Internacional de Investigación Neuro-Conductual y, el otro, es "Perdurabilidad Empresarial". En relación a estos grupos, estoy vinculado exclusivamente al grupo de investigación en "Perdurabilidad Empresarial", por lo que actualmente no debo estar vinculado en los otros grupos, es decir, ni en "Ciencias Sociales y Humanidades", ni en GIINCO, Grupo Internacional de Investigación Neuro-Conductual"..."), sólo debería encontrarse vinculado al grupo Perdurabilidad Empresarial.

4. El investigador **Jorge Martínez Rodríguez** se encuentra vinculado a los grupos de investigación COL0052323 – Diáspora, COL0090745 – Ethikós y, COL0116387 – Jordán de Sajonia y, de acuerdo con su respuesta ("Acerca de la verificación de la



información que me solicitan, les confirmo que sólo estoy como líder del grupo Ethikós y, en el de Diáspora y Jordán de Sajonia, no me desvincularon cuando dejamos de trabajar en proyectos...”). sólo debería encontrarse vinculado al Grupo Ethikós.

De esta forma, teniendo en cuenta las respuestas negativas acerca de la vinculación con grupos nacionales por parte de los investigadores Carlos Barcia González, los cuales no hicieron mención sobre una vinculación previa con los grupos de investigación involucrados, se ha venido trabajando en una comunicación dirigida a los directivos de las instituciones que avalan dichos grupos, con el objeto de informarles acerca de la falla encontrada y las acciones a tomar.

Asimismo, teniendo en cuenta la respuesta de los investigadores Fernando Juárez y Jorge Martínez Rodríguez, quienes hacen referencia a una vinculación anterior con el grupo de investigación, se ha venido trabajando en una comunicación en la cual se exponen los hallazgos encontrados y se solicita una certificación del tiempo de vinculación de los investigadores en mención, así como de la producción vinculada, con el objeto de tener suficiente información que soporte la toma de decisiones posterior a su respuesta

Por lo anterior, acudimos a ustedes con el objeto de solicitar respetuosamente su concepto jurídico acerca de los casos descritos y de las acciones propuestas a realizar, con el fin de poder dar continuidad al proceso de la manera más adecuada...” (subrayas no originales)

#### LA TESIS JURÍDICA:

1.- Competencia y cuestiones preliminares: en los términos de lo previsto en el artículo 14, numerales 4° y 10 del Decreto 1904 de 2009, corresponde a la Secretaría General del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS, (i) asesorar al Director General, al Subdirector General, a las Direcciones y Oficinas en la interpretación de la normatividad; y, (ii) emitir concepto sobre los asuntos jurídicos relacionados con las funciones del Departamento.

La anterior norma debe leerse en conjunto con lo preceptuado en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, respecto del alcance jurídico de los conceptos que emiten las autoridades administrativas, los cuales no comportan valor vinculante u obligatorio, ni respecto de la administración, así como tampoco en relación con el peticionario interesado, lo que de manera indirecta sugiere que esta especial forma de intervención estatal no fue prevista para atender situaciones particulares y concretas, las cuales deben desatarse a través de la expedición de los correspondientes actos administrativos creadores, modificadores o extintores de derechos y obligaciones en cabeza de los administrados.

Infiérese de lo dicho, en consecuencia, que los conceptos que emite la Secretaría General, en ejercicio de las responsabilidades que le fueron



COLCIENCIAS

Ministerio Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación

PROSPERIDAD  
PARA TODOS

asignadas en el Decreto 1904 citado, en cualquier caso involucran una visión jurídica general o de contexto en la aplicación del marco normativo que regula determinado asunto de la órbita de COLCIENCIAS, o, del marco funcional al que se encuentran sometidas cada una de las dependencias que componen el Departamento Administrativo, pero de ninguna forma implican un pronunciamiento directo y de fondo, generador de efectos jurídicos individuales, pues eso equivaldría a usurpar las competencias que le fueron asignadas a las demás dependencias encargadas de la ejecución de actividades misionales en el contexto de las actividades de ciencia, tecnología e innovación.

## 2.- Reiteración de posición jurídica:

Sobre el particular motivo de la consulta, resulta pertinente reiterar la posición jurídica decantada por esta dependencia en cuanto hace al tratamiento que debe otorgarse a situaciones presuntamente constitutivas de "fraudes registrales" en el marco de las convocatorias regentadas por Colciencias, en particular, de las que involucren la verificación directa de productos y de datos que los investigadores y grupos de investigación deben cargar en las plataformas y aplicativos informáticos dispuestos para esos precisos fines (CvLAC, GrupLAC, e InstituLAC)

La referida postura, se encuentra contenida en el memorando interno No. 20141100069953 de fecha 15 de septiembre de 2014, en el que de manera expresa se concluyó que:

*"...3.- La Respuesta: Como puede verse entonces, la propia convocatoria previó en cierta parte y anunció en otra, las consecuencias legales que se seguirían para el investigador, el líder de grupos de investigación y el representante legal de la entidad que avala el respectivo grupo de investigación, desarrollo tecnológico y/o innovación, en caso de que la información registrada en los aplicativos no fuera cierta y veraz, las cuales podrían clasificarse de la siguiente manera:*

### **- Sanciones Administrativas:**

*Que son todas aquellas medidas que le corresponde aplicar a la administración, de manera oficiosa o a solicitud de parte interesada, en caso de verificar que el administrado desatendió una cualquiera de las cargas relacionadas con el ejercicio de un derecho o el cumplimiento de una obligación.*

*En el marco de la Convocatoria 640, para esta tipología de sanciones, se previó la **invisibilización** del Grupo de Investigación, Desarrollo Tecnológico y/o Innovación, o del investigador de que se trate, en los aplicativos y plataformas pertinentes, por el término de un (1) año, que corresponde al tiempo de vigencia del reconocimiento y/o clasificación en caso de que la información aportada por los postulantes interesados efectivamente correspondiera con la realidad.*

*(...)*



Ya para finalizar este apartado de sanciones administrativas y, exclusivamente para los casos en que el reconocimiento de investigadores o de grupos de investigación se hubiere materializado en la expedición de un acto administrativo por parte de COLCIENCIAS, correspondería a ésta intentar la revocatoria directa del mismo (que no es una sanción propiamente dicha pero que si aborda el tema de la legalidad en sí de una determinada decisión) – artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 –, contando para ello con el consentimiento expreso del particular que resultare afectado; en caso de no obtener ese consentimiento, lo que debería intentarse es el medio de control o acción de lesividad en contra de su propio acto administrativo, tal y como lo autoriza expresamente el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011.

**- Sanciones Penales:**

Entendiendo que en las Convocatorias desarrolladas por COLCIENCIAS, la entidad asume un rol de garante (del desarrollo en sí del proceso, no así respecto de la información que deben reportar los interesados en los aplicativos informáticos, tal y como lo refieren expresamente los Términos de Referencia), el cual deriva de su condición de entidad Rectora del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, es claro que en situaciones como la descrita en la solicitud de concepto y con total independencia de las demás acciones que deben emprenderse, lo procedente es denunciar inmediatamente a quien incurrió en las irregularidades e inconsistencias en el registro y/o actualización de información en los aplicativos, por la posible comisión de varios de los delitos tipificados en la Ley 599 de 2000, como pasa a señalarse:

1. Falsedad en Documento<sup>1</sup> Privado / Artículo 289. "El que falsifique documento privado que pueda servir de prueba, incurrirá, si lo usa, en prisión de uno (1) a seis (6) años" / Artículo 290. "La pena se aumentará hasta en la mitad para el copartícipe en la realización de cualesquiera de las conductas descritas en los artículos anteriores que usare el documento, salvo en el evento del artículo 289 de este Código."

2. Falsedad para obtener prueba de hecho verdadero / Artículo 295. "El que realice una de las conductas descritas en este capítulo, con el fin de obtener para sí o para otro, medio de prueba de hecho verdadero, incurrirá en multa."

3. Falsedad personal / Artículo 296. "El que con el fin de obtener un provecho para sí o para otro, o causar daño, sustituya o suplante a una persona o se atribuya nombre, edad, estado civil, o calidad que pueda tener efectos jurídicos, incurrirá en multa, siempre que la conducta no constituya otro delito."

4. Fraude procesal / Artículo 453, modificado por el artículo 11 de la Ley 890 de 2004. "El que por cualquier medio fraudulento induzca en error a un servidor público para obtener sentencia, resolución o acto administrativo contrario a la ley, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa de doscientos (200) a mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a ocho (8) años."

<sup>1</sup> Ley 599 de 2000, Artículo 294. Documento. Para los efectos de la ley penal es documento toda expresión de persona conocida o conocida recogida por escrito o por cualquier medio mecánico o técnicamente impreso, soporte material que exprese o incorpore datos o hechos, que tengan capacidad probatoria.



*Lo anterior en la medida en que, aparte de la información registrada por el investigador parece ser materialmente falsa, también fue utilizada con un propósito defraudatorio específico dentro de la convocatoria, concretamente, obtener un reconocimiento y clasificación que no debieron serle otorgados.*

*No proceder de la manera indicada, representa para el servidor público de que se trate, como contrapartida lógica, la incursión en los siguientes dos delitos – Ley 599 de 2000:*

*(...)*

*2. Abuso de autoridad por omisión de denuncia / Artículo 417. "El servidor público que teniendo conocimiento de la comisión de una conducta punible cuya averiguación deba adelantarse de oficio, no dé cuenta a la autoridad, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.*

*La pena será de dos (2) a cuatro (4) años de prisión si la conducta punible que se omitiere denunciar sea de las contempladas en el delito de omisión de denuncia de particular."*

*(...)*

**- Sanciones disciplinarias:**

*En relación con este punto, lo primero que debe mencionarse es que la denuncia de hechos irregulares, delitos, contravenciones e infracciones disciplinarias, de los cuales se tenga conocimiento por razón del cargo, es un deber legal incorporado en el Código Disciplinario Único y, como tal, aplicable a todos los servidores públicos con total independencia de la denominación y categoría de sus cargos.*

*Así lo prevé expresamente el artículo 34, numerales 24 y 25 de la Ley 734 de 2002, cuando señala que son deberes de todo servidor público: "...Denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de los cuales tuviere conocimiento, salvo las excepciones de ley..." y, "...Poner en conocimiento del superior los hechos que pudieren perjudicar el funcionamiento de la administración y proponer las iniciativas que estime útiles para el mejoramiento del servicio..."*

*De tal manera, cuando un funcionario público tiene conocimiento de un hecho irregular y se abstiene de denunciarlo o visibilizarlo ante las instancias pertinentes, se hace acreedor a la imposición de las sanciones penales y disciplinarias que sean del caso, llegando al extremo de exponerse a una destitución e inhabilidad general, pues no puede perderse de vista que, conforme lo mencionado anteriormente, la omisión de denuncia es un delito y esa descripción fáctica encuadra perfectamente en la falta disciplinaria gravísima prevista en el numeral 1° del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.*

*A su turno, ya en el plano externo, que es lo que interesa a los propósitos del presente concepto, lo procedente, o mejor, el curso de acción que se aconseja, es acudir ante la Universidad o IES que otorgó el aval al investigador o al grupo de investigación, desarrollo tecnológico y/o innovación, enterándolos del hecho, en la medida en que los Términos de Referencia claramente disponen que estos últimos se encuentran sometidos a las normas internas de la entidad que otorgó el aval.*



No podría COLCIENCIAS ejercer potestad disciplinaria alguna respecto de tales investigadores o grupos de investigación, básicamente, por la ausencia de vinculación funcional de los mismos frente a este Departamento Administrativo, en lo que el Código Disciplinario Único es absolutamente claro cuando condiciona la competencia del operador disciplinario, a la infracción de deberes (legales o funcionales) o a la incursión en prohibiciones, pero sólo respecto de las conductas ejecutadas por funcionarios activos de la entidad o por ex funcionarios que las hayan cometido para la época en que estuvieron vinculados a la administración o por algunos particulares que ejecutan determinadas actividades. – artículos 25 y 53 de la Ley 734 de 2002.

Situación diferente se presenta cuando el investigador o grupo de investigación comportan la naturaleza de funcionarios o servidores públicos (el caso de los profesores de entidades oficiales), o de particulares que ejercen labores de interventoría en contratos estatales, o ejercen funciones públicas en lo que respecta al ejercicio de interventoría, o prestan servicios públicos a cargo del Estado (de los contemplados en el artículo 365 de la Constitución Política), o administren recursos públicos, (salvo las empresas de economía mixta que se rijan por el régimen privado), en cuyo caso corresponderá a COLCIENCIAS, como ocurre con las conductas con incidencia penal, proceder a denunciar al infractor ante las autoridades pertinentes (las oficinas de control disciplinario interno de la entidad pública a la que se encuentre vinculada el investigador o grupo de investigación, o en su defecto ante la Procuraduría General de la Nación)

Finalmente, para los efectos de la interposición efectiva de las denuncias disciplinarias y penas a que haya lugar, y como quiera que dicha tarea, insistimos, involucra el ejercicio de deberes legales y funcionales en cabeza de la persona que por razón de su cargo tuvo conocimiento del hecho aparentemente irregular, se recomienda a los funcionarios responsables de las áreas que adelantan las convocatorias, que formalicen el respectivo trámite ante la Secretaría General, acompañando un informe en el que de manera sucinta se relacionen las circunstancias de modo, tiempo y lugar que rodearon la(s) conducta(s) y los resultados de las averiguaciones pertinentes, desplegadas por quien considera oportuno denunciar el hecho (labor que se desprende del deber de auditoria que le corresponde a COLCIENCIAS en tales actuaciones)

Una vez en conocimiento de los referidos documentos, Secretaría General procederá a la elaboración de la correspondiente noticia criminal y/o disciplinaria y a su radicación ante los organismos con competencia para pronunciarse, teniendo en cuenta que en los términos de lo previsto en el numeral 8° del artículo 14 del Decreto 1904 de 2009, corresponde a esta Secretaría General: "...Representar judicial y extrajudicialmente al Departamento en los procesos y actuaciones que se instauren en su contra o que ésta deba promover, mediante poder o delegación recibidos del Director del Departamento y supervisar el trámite de los mismos...". (subrayas y negrillas originales)

Pues bien, partiendo de lo señalado en el anterior concepto jurídico y para los efectos específicos de la información reportada en el radicado de entrada No. 20143000070503 del 16 de septiembre de 2014, la suscrita funcionaria procedió en el acto a la elaboración de la correspondiente denuncia penal en contra de AVERIGUACIÓN DE RESPONSABLES, por la posible incursión en



los delitos de: *Falsedad en documento privado; Falsedad para obtener prueba de hecho verdadero; Falsedad personal; Violación a los derechos morales de autor; Defraudación a los derechos patrimoniales de autor; y, Violación a los mecanismos de protección de los derechos patrimoniales de autor y otras defraudaciones*, todo ello en la medida en que la información reportada por el área técnica sugería de manera directa la utilización no autorizada, por parte de algunos grupos de investigación avalados, de determinada información y productos pertenecientes a determinadas personas, con miras a lograr el respectivo reconocimiento en el marco de la Convocatoria 640 de 2013.

La referida denuncia penal fue radicada internamente bajo el número 20141100124881 del 30 de octubre de 2014 y fue enviada mediante correo certificado a las autoridades judiciales pertinentes, para lo de su cargo.

Por lo que, para perfeccionar el ciclo de control que se sugirió en el anunciado concepto jurídico, sólo restaría pronunciarse en relación con la revisión de los proyectos de comunicación que pretenden serle enviadas por el área técnica a los rectores y representantes legales de las Universidades o IES que otorgaron el aval exigido en los Términos de Referencia de la Convocatoria No. 640 de 2013, en lo que la Secretaría General sólo tiene cuatro observaciones puntuales, que igual se consignaron en los físicos que nos fueron enviados, a saber:

1. El contexto de la comunicación **no es el control social** de las convocatorias, sino el principio de **autoresponsabilidad** de Colciencias, en el marco de los procesos que gerencia y desarrolla;
2. Es necesario **dar mayor claridad al antecedente** que refiere la comunicación entre Colciencias y el investigador a quien al parecer le utilizaron productos sin autorización; referir cuándo esta entidad se comunicó con él y por cuál medio, y transcribir la respuesta brindada por éste;
3. La carta debe anunciar al destinatario la posibilidad de **invisibilización** que se sugiere como sanción en los Términos de Referencia de la Convocatoria; y,
4. Por las responsabilidades involucradas con el **aval**, Colciencias debe solicitar en la carta que se adelanten los procedimientos correctivos a nivel interno (administrativos, laborales o disciplinarios) de la entidad que lo otorgó y que los resultados de tales procedimientos sean comunicados también a Colciencias para llevar el registro y evitar que investigadores o grupos sancionados vuelvan a hacer parte de convocatorias con el mismo alcance,





PROSPERIDAD  
PARA TODOS

por lo menos hasta tanto se subsanen, o mejor, corrijan, las irregularidades detectadas.

Finalmente, sólo resta llamar la atención sobre la necesidad de que todas y cada una de las situaciones reseñadas en el cuadro anexo a la solicitud de concepto, denominado Anexo No. 1, sean corroboradas y ventiladas a través de los mecanismos de control que se vienen anunciando; así debe procederse, por ejemplo, respecto de los investigadores que no respondieron a las comunicaciones electrónicas que les cursó el área técnica y, respecto de quienes aparecen errados su datos de contacto, pues no debe perderse de vista que el control a la convocatoria debe desencadenar en el reconocimiento efectivo de investigaciones y de grupos de investigación que realmente se ajusten al modelo de medición propuesto, es decir que la falta de repuesta o el error en los correos no pueden de ninguna manera servir de pretexto para dejar de efectuar las verificaciones pertinentes y para la operación de los controles establecidos a que hubiere lugar, según cada caso concreto.

**ALCANCE DEL CONCEPTO Y OBSERVACIONES FINALES:**

El presente concepto jurídico comporta los alcances señalados en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", de conformidad con el cual: "...Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas **no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución...**" (resaltado fuera del texto), entendiéndose con ello que es el área técnica que lidera la respectiva convocatoria, quien debe considerar si adopta o no la posición jurídica expresada a lo largo del presente estudio.

Sin otro particular,

Cordialmente,

**LILIANA MARÍA ZAPATA BUSTAMANTE**  
Secretaria General

Anexos. Proyectos de comunicación cursados con la solicitud de concepto, con observaciones se SEGEL, en un total de doce (12) folios útiles.

(Elaborado por S.M.)