

Sentencia T-677/04

ACCION DE TUTELA-Improcedencia general sobre controversias contractuales

CIENCIA Y TECNOLOGIA-Importancia

ESTADO-Debe garantizar el fomento de la ciencia y la tecnología para consolidar el derecho a la educación

El Estado tiene el deber de garantizar el fomento a la ciencia y la tecnología como un instrumento eficaz para consolidar y materializar el derecho a la educación, cuya función social (art. 67) incluye el crear condiciones que posibiliten a los individuos desenvolverse en un contexto social en el cual los principios de heterogeneidad y pluralismo que caracterizan a nuestra Constitución se orientan hacia la construcción de un orden social inclusivo.

GLOBALIZACION-Alcance

La globalización, como fenómeno mundial, está transformando la órbita de las preocupaciones en materia de política educativa. En efecto, aquella enfrenta a las instituciones educativas a nuevas y exigentes demandas de eficacia y responsabilidad, para la configuración de sistemas educativos flexibles y adaptables a las necesidades y condiciones rápidamente cambiantes, en un contexto en el que la capacidad de aprovechamiento y desarrollo tecnológico depende en gran medida de la formación en recursos humanos.

EDUCACION Y GLOBALIZACION-Integración/CIENCIA Y TECNOLOGIA Y GLOBALIZACION-Integración

El mandato constitucional del fomento de la ciencia y la tecnología, en consonancia con la concepción de la cultura como un valor constitucional garantizado en todas sus dimensiones, no puede desarrollarse de forma ajena al mundo globalizado. El intercambio cultural, dentro del marco innegable de la globalización, se hace fundamental para el cumplimiento del deber del Estado de promover el acceso a la cultura.

CIENCIA Y TECNOLOGIA-Desarrollo por Colciencias

El mandato constitucional del fomento a la ciencia y la tecnología ha sido desarrollado de manera especial y específica por Colciencias, cuyo objetivo principal no es otro que el de servir al desarrollo nacional de la ciencia, la tecnología y la innovación. Aquí es en donde Colciencias cumple su papel constitucional, de fomento a la ciencia y la tecnología, liderando la creación e implementación de formas para organizar la generación y uso del conocimiento. La labor de Colciencias está orientada a promover el avance científico y tecnológico, incorporar la ciencia y la tecnología a los planes y programas de desarrollo económico y social del país y formular planes de ciencia y tecnología para el mediano y el largo plazo. También establece los mecanismos de relación entre las distintas actividades de desarrollo científico y tecnológico y las que, en los mismos campos, realicen la universidad, la comunidad científica y el sector privado colombianos y la propia entidad, Colciencias.

COLCIENCIAS-División de Internacionalización de la Ciencia/INTERNACIONALIZACION DE LA CIENCIA-Finalidad

Respecto de la internacionalización, Colciencias cuenta con una División de Internacionalización que busca fortalecer la capacidad endógena de la ciencia, la tecnología y la innovación mediante la gestión de recursos internacionales, la consolidación de relaciones científicas y tecnológicas y la búsqueda de espacios nuevos para la cooperación científica internacional. Esta instancia busca propiciar el desarrollo nacional en un contexto de educación globalizada. En esta medida, propicia la creación de condiciones que permitan a los sectores científico, tecnológico y de innovación del país, insertarse en la dinámica de la cooperación internacional y fortalecer la misión de la comunidad científica colombiana en la internacionalización mundial de su labor investigativa, innovativa y tecnológica.

INTERNACIONALIZACION DE LA CIENCIA-Finalidad de la Red Caldas

Una de las estrategias más importantes de la política de internacionalización de la ciencia, es la Red Caldas. La Red tiene por objeto principal “facilitar el establecimiento de una comunidad virtual del conocimiento, liderada por científicos e investigadores colombianos dentro y fuera del país, y la puesta en marcha de un programa de participación y apropiación pública de conocimiento científico y tecnológico en Colombia”.

REDES GLOBALES DE CONOCIMIENTO-Finalidad

No puede desconocerse el papel trascendental de los becarios frente al fenómeno global en el cual, el acceso al conocimiento protegido depende en buena medida de contar con redes de intercambio de conocimiento donde la diáspora y los becarios en el exterior son fundamentales para acceder a ciertas comunidades que, dado su grado de especialidad y acceso a la capacidad de investigación que tienen los centros de excelencia a nivel mundial, sólo son abordables desde redes científicas. Dichas redes no se basan sólo en el desarrollo de proyectos conjuntos sino en el acceso al conocimiento protegido que estas redes tienen, aspecto en el cual los becarios que se encuentran en el exterior desempeñan una función de enlace fundamental.

DIASPORA CIENTIFICA-Finalidad

La Diáspora Científica implica, de un lado, la existencia de investigadores que constituyen la base nacional de recursos humanos en formación en ciencia y tecnología que se están preparando para retornar al país - y en consecuencia, mantienen vínculos con la comunidad científica nacional-y, de otro lado, la existencia de un buen número de investigadores que, no teniendo o manteniendo ningún tipo de vínculo con la comunidad académica y científica nacional, desarrollan su actividad científico-investigativa al margen de toda finalidad en materia de ciencia y tecnología de su país de origen.

BECARIOS DEL PROGRAMA DE COLCIENCIAS-Constituyen recurso humano fundamental dentro del fomento de la ciencia y la tecnología

Los becarios del programa de Colciencias que se preparan en el exterior constituyen un recurso humano fundamental dentro del objetivo constitucional del fomento a la ciencia y la tecnología, toda vez que: (i) su actividad es un factor cardinal para la interacción entre redes y comunidades de investigación nacionales con las internacionales; (ii) facilitan el intercambio de científicos o investigadores; (iii) cumplen una función renovadora en la consolidación de las sociedades del conocimiento; y (iv) constituyen un instrumento primordial para la socialización del conocimiento.

BECARIOS DEL PROGRAMA DE COLCIENCIAS-Políticas para su envío y retorno

CONTRATO DE CREDITO EDUCATIVO-Características

Estos contratos se caracterizan por: (i) tener la categoría de contratos estatales, toda vez que son celebrados entre una entidad pública, como lo es Colciencias, con particulares- los beneficiarios de las becas-crédito-, para el desarrollo de una finalidad constitucional; (ii) estar supeditados a los parámetros generales establecidos en la materia por el BID en los contratos de crédito celebrados con Colciencias; y (iii), enmarcarse dentro de las reglas generales señaladas en el Decreto 591 del 26 de febrero de 1991, en el que se regulan las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas.

CONTRATO DE CREDITO EDUCATIVO-Condonación como requisito esencial

El mecanismo para hacer efectiva la estrategia de preparación de científicos e investigadores en el exterior, ha sido la celebración de créditos educativos entre Colciencias y cada uno de los becarios, en observancia de las regulaciones reseñadas. Mediante aquellos, la entidad mencionada otorga un préstamo de estudio a los becarios, con la posibilidad de obtener su condonación parcial o total. Las condiciones expresadas evidencian que la condonación es un mecanismo para evitar que los becarios no retornen al país, evento en el cual se perdería el esfuerzo realizado por las instituciones de ciencia y tecnología para formar recursos humanos que se integren y se vinculen a los procesos productivos y de desarrollo de Colombia.

ENTIDAD DE INVESTIGACION-Crisis económica

La situación del sector de ciencia y tecnología es crítica. En esta medida, las universidades en general, con muy pocas excepciones, no disponen de recursos propios para destinar a tal fin, a lo cual se agrega la reducción del presupuesto de Colciencias, la cual ha hecho imposible pensar en financiar, a través de proyectos de investigación, el montaje o renovación de laboratorios.

SECTOR ACADEMICO Y SECTOR PRODUCTIVO-Desarticulación

COLCIENCIAS-Falta de políticas para la regulación del retorno de becarios

La Sala advierte que si bien los programas de Colciencias han desarrollado toda una política para la vinculación, selección y preparación de becarios y que algunas de las estrategias y objetivos planteados en dichos programas están dirigidas a regular el retorno de becarios- esto es la convocatoria realizada en el 2001-, no existe una política específica dirigida a la

regulación de su retorno que tome en cuenta las circunstancias del contexto en que aquel se pudiese dar, así como tampoco existe una articulación de las fuentes de financiación para dicho retorno, con las cuales se puedan delimitar las condiciones de vinculación laboral y académica de los becarios.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Alcance

DEBIDO PROCESO-Actuaciones administrativas contractuales

El debido proceso debe ser observado teniendo en cuenta que, las actuaciones contractuales de las entidades estatales deben estar orientadas al cumplimiento de los fines estatales y constitucionales, y en consecuencia, dichos contratos, al servicio del interés general, “no constituyen por sí mismos una finalidad sino que representan un medio para “...la adquisición de bienes y servicios tendientes a lograr los fines del Estado en forma legal, armónica y eficaz...”. En esta medida, constituye parte integral del respeto al debido proceso de los contratistas, que las actuaciones contractuales respondan a un interés general.

POTESTAD EXCEPCIONAL EN MATERIA CONTRACTUAL-Respeto de los derechos de contradicción y defensa de los contratistas

El ejercicio de las potestades excepcionales en materia contractual, comoquiera que se estatuyen en garantía de la vigencia del orden jurídico y por motivo de la superioridad del poder público que ostenta la Administración, para así cumplir con los fines del Estado en materia contractual estatal, deben dar cuenta de un claro respeto a la vigencia y efectividad de los derechos de los contratistas, especialmente, de los derechos con naturaleza fundamental, como ocurre con el derecho de defensa. En conclusión, el desarrollo contractual en general y específicamente el uso de las potestades excepcionales, implica necesariamente el respeto a los derechos de contradicción y defensa de los contratistas, así como la necesaria justificación de su aplicación en el interés general que desarrolla el contrato específico.

POTESTAD EXCEPCIONAL EN MATERIA CONTRACTUAL-Clausula por la cual se cancela la posibilidad de obtener una condonación

DEBIDO PROCESO-Observancia en la ejecución de contratos educativos

AUTORIDAD PUBLICA-Proporcionalidad en el uso de sus competencias constitucionales o legales

Se presenta un ejercicio arbitrario de la autoridad pública cuando se impone a una persona una carga desproporcionada o injusta. Existe desproporción en el uso de las competencias constitucionales o legales si es evidente la divergencia entre los fines buscados con el otorgamiento de dicha competencia y los medios empleados para alcanzarlos. En esta medida, la proporcionalidad que debe regir todas las actuaciones del Estado, incluyendo su actividad contractual a través de la cual realiza sus cometidos, está supeditada al principio de justicia material, el cual es de obligatoria observancia en las actuaciones administrativas, pues la función de aplicar el derecho en un caso concreto no es misión exclusiva del Juez, sino también de la administración cuando define situaciones jurídicas o hace prevalecer sus pretensiones frente a un particular en desarrollo de las competencias y prerrogativas que le son propias.

DEBIDO PROCESO-Implica proscripción de responsabilidad objetiva

El debido proceso implica la proscripción de la responsabilidad objetiva, toda vez que aquella es “incompatible con el principio de la dignidad humana” y con el principio de culpabilidad acogido por la Carta en su artículo 29.

RESPONSABILIDAD OBJETIVA EN CONTRATO DE CREDITO EDUCATIVO-No es aplicable

La Sala estima que no puede en materia de créditos educativos, aplicarse una responsabilidad objetiva que implique decretar automática y unilateralmente, el incumplimiento y la eventual terminación del contrato, cuando lo que está de por medio es la necesidad de efectuar un análisis de caso que permita establecer si se están desarrollando o no las finalidades constitucionales relativas a la ciencia y a la tecnología. En esta medida, son esenciales los elementos subjetivos de la conducta, como la culpabilidad, la intencionalidad y la imputabilidad.

POTESTAD EXCEPCIONAL EN CONTRATO DE CREDITO EDUCATIVO-Consecuencias del incumplimiento/RESPONSABILIDAD OBJETIVA EN CONTRATO DE CREDITO EDUCATIVO-No es aplicable cuando el incumplimiento del becario es ajeno a su voluntad

Los contratos de crédito educativo contienen potestad excepcional, ante el incumplimiento de la obligación de retornar al país y vincularse a una entidad del sistema, la cancelación de la beca-crédito, precisamente como un instrumento para asegurar que la inversión en capital humano se retribuya al país. Así, en principio, estima la Sala que la sola verificación del incumplimiento es razón suficiente para que Colciencias presuma la negligencia del becario en la observancia de sus deberes contractuales y, en consecuencia, proceda a recuperar el dinero invertido en la formación del becario. Sin embargo, considera la Sala que, en los casos en los que los becarios soliciten la revisión de la decisión debido a circunstancias que, estando por fuera de su ámbito de determinación, dificultan el cumplimiento del requisito, la aplicación de la potestad y sus consecuencias, no puede hacerse de manera objetiva, sino que debe valorarse la situación concreta a fin de establecer si la culpa del incumplimiento recae o no únicamente en cabeza del becario.

COLCIENCIAS-Realizó juicio de responsabilidad objetiva sin evaluar el caso concreto de la becaria

RESPONSABILIDAD OBJETIVA EN CONTRATO DE CREDITO EDUCATIVO-No es proporcional frente al fin perseguido por el sistema/RESPONSABILIDAD OBJETIVA EN CONTRATO DE CREDITO EDUCATIVO-Perjuicio irremediable para la becaria de Colciencias

La aplicación de la consecuencia de la potestad excepcional, a la manera de un juicio por responsabilidad objetiva, es una medida desproporcionada frente al fin perseguido por el sistema, toda vez que, lo que en realidad puede fomentar y acelerar es el fenómeno de la fuga de cerebros, por el cual investigadores y científicos se desvinculan totalmente de la comunidad, desarrollos e intereses científicos e investigativos de su país de origen. Así entonces, la aplicación objetiva de la medida aludida no es proporcional con las consecuencias negativas para la peticionaria y para el sistema. En este sentido el resultado final resulta ser más gravoso para la finalidad constitucional del fomento a la ciencia y la tecnología, que la aplicación de un procedimiento que guarde los análisis de proporcionalidad, toda vez que la peticionaria como becaria, queda totalmente desvinculada del SNCYT y se ve abocada a un perjuicio irremediable toda vez que se trata de una obligación de aproximadamente 102.000 dólares pagadera en seis años, que no consulta los niveles de ingreso de la becaria ni los niveles de remuneración establecidos en Colombia para este tipo de profesionales, lo cual implica la posibilidad de embargo de los bienes del grupo familiar de la becaria, que sirvió de

garante en la obligación respectiva.

COLCIENCIAS-Cancelación del estado de becaria debe respetar el principio de proporcionalidad

Si bien la imposición de la cancelación del estado de becaria de la peticionaria cae dentro de la competencia de Colciencias, la Sala advierte que en caso de imponerse debe hacerse respetando el principio de proporcionalidad, para el análisis del cumplimiento del objetivo superior y del grado de incumplimiento respecto del contexto, a fin de no caer en el ámbito de la responsabilidad objetiva que haría de la aplicación de la consecuencia jurídica prescrita en el contrato, una decisión desproporcionada, en desconocimiento del derecho al debido proceso.

TEST DE IGUALDAD-Aplicación

DERECHO A LA IGUALDAD-Vulneración por trato diferente a la becaria de Colciencias en relación con los demás becarios

No encuentra entonces la Sala argumento razonable y proporcional para que Colciencias no se haya pronunciado respecto de las actividades realizadas por la accionante, ni respecto de la posibilidad de la prórroga de su estadía, habida cuenta de la clara semejanza de su situación con la de los mencionados becarios a los que sí les fue otorgada la prórroga. La exigibilidad absoluta de condonar parcial o totalmente el crédito ante el hecho objetivo de la no vinculación a una entidad del Sistema resulta claramente desequilibrada, toda vez que no es evidente que el trato diferente haya permitido realizar de mejor manera el fin constitucional de Colciencias, afectando por el contrario intensamente a la becaria con la medida de diferenciación.

Referencia: T- 845134

Peticionario: Natalia Palacios Rojas y otros

Accionado: Colciencias e Icetex

Magistrado Ponente:

Bogotá D. C., quince (15) de julio de dos mil cuatro (2004)

La Sala Sexta de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Uprimny Yepes, Álvaro Tafur Galvis y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de las sentencias proferidas por el Juzgado 14 Laboral del Circuito de Bogotá, el 24 de septiembre de 2003, y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 30 de octubre de 2003.

I. HECHOS

1.- En 1996 Natalia Palacios Rojas, con el aval del Instituto Von Humboldt, obtuvo una beca-crédito de Colciencias para hacer un doctorado en biología molecular en el Instituto John Innes de Inglaterra.

2.- Con ocasión del doctorado, Natalia Palacios Rojas, en calidad de beneficiaria, y sus padres, Jorge Clemente Palacios Preciado y Liduvina Rojas de Palacios, en calidad de deudores solidarios, suscribieron el contrato de crédito educativo No. 168 de 1996. El contrato señala como obligaciones de la beneficiaria (i) destinar los dineros de la beca exclusivamente para los fines contractuales; (ii) presentar informes semestrales a Colciencias; (iii) informar a Colciencias sobre la suspensión temporal o definitiva de los estudios; (iv) informar cualquier cambio de dirección de la beneficiaria o de los codeudores; (v) no cambiar de Programa para el cual se le aprobó la beca, sin autorización previa y expresa; (vi) culminar exitosamente los estudios y regresar al país, (vii) trabajar para la entidad que lo presentó u otra previamente aprobada por Colciencias por el mismo tiempo de la beca crédito; y (viii) las demás previstas en la carta de compromiso y en los reglamentos que forman parte del contrato. Así mismo, el contrato establece como causales de suspensión definitiva de los desembolsos y de terminación unilateral del contrato, el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones mencionadas.

3.- En consecuencia, Colciencias giró a favor de la beneficiaria la suma de US\$ 95.968.53, sobre la cual se pactaron intereses a partir del 1º de enero de 1997 y hasta la fecha de pago.

La obligación fue acordada en dólares americanos convertibles en pesos colombianos a la tasa de cambio del día de pago y se fijó el término de 6 años, contados a partir del 15 de junio de 2003, como plazo para el pago total –capital e intereses – de la obligación.

4.- Al Icetex, entidad encargada de la recuperación de cartera, le correspondió la formulación del plan de pagos y la fijación de la fecha de su inicio.

5.- El reglamento de condonación, que hace parte del contrato de crédito educativo, establece los supuestos de la remisión, así:

* Un 50% por el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) culminación exitosa del programa de estudios financiado; (ii) retorno al país; y (iii) vinculación a una institución del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología – en adelante SNCYT- por un tiempo igual al financiado. En el caso de que falte alguno de los requisitos enunciados, no procede la condonación por el porcentaje señalado, y la suma correspondiente debe ser reintegrada a Colciencias. El cumplimiento de estos tres requisitos es indispensable para tener derecho a la condonación, y el incumplimiento de cualquiera de ellos implica el reintegro a Colciencias del monto total girado.

* El 50% restante, si el becario desarrolla actividades – previa evaluación de éstas y de sus logros -, que comprendan: (i) publicación de artículos en revistas científicas nacionales e internacionales indexadas; (ii) desarrollo de proyectos de investigación durante su estadía en el exterior o una vez retorne al país; (iii) vinculación a grupos de investigación del exterior y papel desarrollado en los mismos; (iv) establecimiento de vínculos académicos y científicos entre el grupo de investigación o la institución que lo avaló y el grupo o institución donde realiza o realizó su doctorado o maestría; (v) vinculación activa a la Red Caldas que tiene como objetivo el establecimiento de vínculos entre la comunidad académica internacional y la comunidad académica y científica del país; (vi) distinciones y premios académicos logrados durante la realización del programa de estudios financiado.

* Durante la realización del programa académico respectivo y/o dentro del término estipulado en el contrato como período de gracia – que se cuenta a partir de la fecha de retorno al país-, el becario debe remitir a Colciencias los informes y la documentación que acrediten el cumplimiento de cualquiera de las anteriores actividades y de sus consiguientes logros.

6.- Manifiesta la accionante que una vez culminado exitosamente su doctorado, regresó al país en marzo de 2000 y ofreció su experiencia y servicios al Instituto Von Humboldt, el cual la presentó. Relata que se comunicó con el Dr. Cristián Samper, director del Instituto, proponiéndole diferentes alternativas en busca de una posible contratación por parte del Instituto, en donde le informaron que en ese momento no tenía contratos disponibles, ni la posibilidad de una formulación inmediata de un proyecto de investigación específico para facilitar su contratación. Agrega que, sin embargo, ha mantenido el contacto con el Instituto a través del proyecto BioIntegra del programa de agrobiodiversidad y biotecnología del Centro Internacional de Agricultura Tropical (Cali-Valle).

7.- El 24 de abril de 2000, Colciencias confirmó a la peticionaria el recibo de la copia de sus tesis doctoral y le informó que su periodo de gracia estaba comprendido entre abril de 2000 y septiembre de 2001, tiempo en el cual debería anexar todas las actividades que constituyan factores de condonación. Así mismo, le indicó que debía enviar copia del contrato laboral con una entidad del SNCYT en la cual debería laborar por el mismo tiempo que fue financiada, a fin de que cumplido este requisito, su caso pudiera ser presentado al Comité de Condonación.

8.- Relata la peticionaria que, ante la imposibilidad de trabajar para el Instituto Von Humboldt, institución que la presentó ante Colciencias, el 15 de mayo de 2000 se inició como investigadora científica de la Universidad de Dublín -Irlanda-, desarrollando labores en Costa Rica - entre mayo y diciembre de 2000 - y en Francia - entre enero y agosto de 2001-. Expresa que durante su estadía en Costa Rica desarrolló programas de investigación en cultivos transgénicos, los cuales son de gran importancia para toda Latinoamérica.

9.- Señala que entre los meses de marzo y agosto del año 2001, con el aval de la Universidad Nacional, sedes de Medellín y Bogotá, se mantuvo al tanto de la posibilidad de adelantar proyectos con Colciencias para regresar al país mediante una vinculación a una entidad del SNCYT, esfuerzos que resultaron infructuosos.

10.-Manifiesta que durante el año de 2001 estableció conversaciones con la Universidad Militar de Bogotá para vincularse como docente investigadora y, paralelamente, aplicó a una beca de la sociedad Max-Planck en Alemania, para realizar un post-doctorado en el Instituto Max Planck de fisiología y biología molecular de plantas. Relata que en julio de 2001 recibió

la aceptación para vincularse en septiembre a la beca del Max Planck en el Laboratorio de Redes Metabólicas, en el proyecto de “incremento de antioxidantes en tomate por manipulación de vías metabólicas”. Debido a lo anterior, no se vinculó a la Universidad Militar, puesto que la propuesta de esta institución sólo se concretó en noviembre de 2001, cuando ya había asumido el compromiso con el instituto Max Planck. Resalta que, en virtud de la vinculación con este último instituto, se han obtenido varios resultados, entre los cuales están el envío para publicación a una revista internacional de un artículo sobre biotecnología y la participación en el congreso de Biología Molecular de Plantas en Barcelona. Precisa que en lo relativo al contacto y cooperación específica con la ciencia y tecnología nacionales, envió para publicación un trabajo investigativo a la Revista Nacional de Biotecnología de la Universidad Nacional en Bogotá, y participó durante el año 2002 en el desarrollo del componente científico y técnico del estudio de factibilidad para una propuesta de investigación en Colombia bajo el título de “Biointegra”, así como en la evaluación de un proyecto de investigación presentado a Colciencias, en el marco de la convocatoria para el ICGEB. En esta medida expresa que desde septiembre de 2001 ha estado vinculada con el Instituto Max Planck de Alemania, sin perder el contacto con Colombia y tratando de cumplir sus compromisos con Colciencias mediante publicaciones, contactos con grupos de investigación internacionales, apoyo a la Red Caldas, apoyo a investigadores nacionales, etc.

11.- Relata que, paralelamente a su labor investigativa, asumió un proyecto de divulgación científica estudiantil, para el cual buscó el apoyo de Colciencias sin obtener respuesta. En desarrollo de dicha actividad, imprimió 1000 cartillas que fueron presentadas en la Feria del Libro en abril de 2003, cuya edición se realizó gracias a la colaboración de la Cámara Colombiana del Libro con quien organizó talleres de difusión para niños. Con posterioridad, buscó apoyo para la distribución de la cartilla y continuación del proyecto, contactando, entre otras entidades, a Colciencias, sin recibir de nuevo respuesta. Posteriormente el Instituto Max Planck de Fisiología de Plantas (Golm, Alemania) le concedió la ayuda económica para la donación a escuelas colombianas de 2000 cartillas “Las aventuras de la pandilla ADN: Investigando los misterios de los genes” de su autoría.

12.- Narra además, que durante el 2004 atendió una invitación de la embajada colombiana en Berlín para dar un taller de metodologías lúdicas a maestros de colegios de los municipios de Chigorodó y Apartadó, con motivo de su visita de intercambio cultural en Alemania.

13.- El 13 de febrero de 2001, la accionante envió a Colciencias copia del título de doctorado en la Universidad de East Anglia de Inglaterra, debidamente autenticado por el consulado colombiano.

14.- El 1° de marzo de 2001 Colciencias acusó recibo de la copia del diploma y le reiteró la solicitud de enviar copia de su contrato de vinculación laboral con alguna entidad del SNCYT, así como el deber de comunicar y relacionar periódicamente todas las actividades que constituyan factores de condonación.

15.- En abril de 2001 la peticionaria le reiteró a Colciencias que aún no tenía vinculación con entidad alguna del sistema de ciencia y tecnología.

16.- El 3 de septiembre de 2001, Fabio Ancizar Aristizabal, profesor de la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional de Colombia, dejó constancia de la participación y presentación ante la Universidad Nacional, en cabeza de la peticionaria y con el fin de obtener su repatriación, de proyectos relacionados con el establecimiento del Plan nacional de investigación en caucho, y de manera abierta, ante las entidades privadas que pudieran interesarse, sin obtener respuesta positiva.

17.- Relata la accionante que durante todo el año de 2001, el Dr. Joe Thomé ha venido liderando la iniciativa del Proyecto para Estudios de Retrospección de la Biodiversidad Colombiana - Biointegra - al cual ha estado vinculada junto con otros becarios desde 1996-, ante la "clara evidencia de culminación de estudios doctorales de becarios de Colciencias y la escasa oferta de trabajo". La finalidad del proyecto es generar una nueva línea de desarrollo e investigación, aprovechando la formación de los becarios y su necesidad de repatriación. Señala que en enero de 2002, tras varios contactos con el Instituto Von Humboldt, se realizó una consultoría para el estudio de factibilidad del proyecto, en el que la peticionaria obró como asesora del componente científico, elaborando la investigación, contactos y escritura del "reporte final dentro de la perspectiva de análisis en gran escala del metabolismo de las plantas". Finalmente, manifiesta que, en enero de 2002, el proyecto fue entregado al Instituto y presentado al Ministerio del Medio ambiente en el 2003 y al de Agricultura en el 2004; sin embargo y a pesar del interés de las entidades por el proyecto, a la fecha aún no se ha recibido respuesta positiva de las entidades para la financiación del mismo.

18.- El 31 de marzo de 2003 recibió de Colciencias una comunicación vía e-mail, en la cual se

le pide un informe detallado de sus actividades, copia de su contrato laboral y hoja de vida actualizada.

19.- El 23 de abril de 2003 la accionante llevó personalmente una carta a Colciencias, relatando y reiterando de manera detallada todas las actividades que ha venido desarrollando en materia de ciencia y tecnología.

20.- El 5 de junio de 2003, el jefe de Recursos Humanos de Colciencias suscribió una comunicación en la cual se le informa que el Comité de Capacitación, en reunión del 28 de abril de 2003, estudió su caso y decidió que el no regreso al país y la no vinculación a una entidad del Sistema de Ciencia y Tecnología constituyen causales de incumplimiento de sus compromisos adquiridos con Colciencias, por lo que, en consecuencia, se le cancela la beca y le son fijadas las siguientes condiciones para el pago:

- * Plazo máximo para el pago total de la deuda: seis años, a partir del 15 de junio de 2003.
- * El capital adeudado más los intereses generados desde el 1° de enero de 1997 se establecerá en dólares americanos.
- * El pago deberá hacerse a través del ICETEX, entidad con la que se podrá acordar la forma de pago pertinente, teniendo en cuenta que el plazo máximo es de seis años.

21.- El 11 de junio de 2003, la actora, Natalia Palacios, manifiesta al Jefe de División de Recursos Humanos de Colciencias que su vinculación laboral no ha sido posible debido a la escasez de demanda laboral, las condiciones de trabajo ofrecidas y el infortunio que han corrido los proyectos ofrecidos. Indica, además, el cumplimiento de los siguientes requisitos de condonación del contrato de beca crédito: (i) culminación exitosa del programa de estudios en doctorado; (ii) retorno al país una vez se culminó el programa; y (iii) realización de continuos esfuerzos a fin de vincularse con una institución del SNCYT. Así mismo, describe en forma extensa el desarrollo de múltiples actividades en el campo de la ciencia y la tecnología, así como los logros obtenidos, todo lo cual le permite, en su sentir, acceder a la condonación porcentual establecida en el reglamento. Con tal fin, adjunta los documentos que certifican sus actividades, mencionando entre éstas: la publicación de diferentes artículos en revistas científicas nacionales e internacionales; el desarrollo de proyectos de investigación durante su estadía en el exterior, así como de proyectos de investigación y

propuestas escritas para Colombia; la vinculación a grupos de investigación del exterior y el papel desempeñado en los mismos; el establecimiento de vínculos académicos y científicos entre Colombia e instituciones internacionales; la vinculación activa a la Red Caldas; las distinciones y premios académicos logrados durante la realización del programa de estudios, y su contribución a proyectos de investigación y divulgación científica en Colombia.

22.- En carta del 3 de julio de 2003, la accionante reitera sus esfuerzos por regresar al país y vincularse al SNCYT, e informa que se presentará a concursar a las convocatorias que se abrirían con posterioridad en el área de su experiencia, en la universidad Nacional y en el Instituto Von Humboldt. Así, señala que, en Julio de 2003, aplicó a la convocatoria para profesor de biología en la Universidad Nacional de Medellín, así como a la convocatoria de biólogo molecular de Cenicafé.

23.- El 11 de julio de 2003, el Jefe de la División de Recursos Humanos de Colciencias le responde indicándole que el Comité de Capacitación, en reunión del 1 de julio de 2003, decidió ratificar la decisión del 28 de abril de 2003 en el sentido de cancelar la beca crédito por no haber regresado al país y no haberse vinculado a ninguna entidad del SNCYT, de acuerdo con lo señalado en el contrato de crédito educativo.

24.- El 15 de agosto de 2003, el Icetex le informa a Natalia Palacios que la obligación a su cargo presenta, a 31 de julio de 2003, el siguiente estado: capital US\$ 96.968,53 e intereses US\$ 6.189,88. Así mismo, la requiere para el pago en virtud de las gestiones de recaudo que le corresponden y la invita a presentar una propuesta de pago escrita.

25.- El 6 de octubre de 2003 la peticionaria informa a Colciencias, con la finalidad de que sea revisada la decisión de cancelación de la beca, que ha recibido dos propuestas de vinculación como investigadora y consultora por parte de Cenicafé, y del Parque Tecnológico del software (Parque Soft). En la comunicación señala que “las referidas ofertas vienen a cristalizar las gestiones que desde hace más de dos años ha venido adelantando”.

26.- Mediante carta del 10 de octubre de 2003, Parque Soft comunica a Colciencias que Natalia Palacios se ha vinculado a esa entidad como asesora y consultora del proyecto de “creación y consolidación del Cluster de bioinformática de Parque Soft”.

27.- El 17 de octubre de 2003, la peticionaria solicita a Colciencias, Comité de Capacitación,

la reconsideración de la decisión adoptada por dicho comité sobre la cancelación de su estado de becario, para lo cual envía copia del contrato de Prestación de Servicios profesionales, suscrito con el Parque Tecnológico del Software, Parque Soft, en el cual la accionante participa como asesora y consultora del proyecto de “Creación y Consolidación del Cluster de Bioinformática del Parque”, que busca el desarrollo del área bioinformática en Colombia, indicando de manera pormenorizada, cómo sus actividades en dicha institución – que hace parte del SNCYT – constituyen actividades científicas y tecnológicas, de conformidad con el artículo 2 del Decreto 591 de 1991, señalando, entre otras, el estudio de prefactibilidad y el estudio final sobre “desarrollos bioinformáticos, aplicables a las necesidades de investigación en Colombia y la elaboración de material didáctico sobre biología para ingenieros”.

28.- El 20 de febrero de 2004, la peticionaria informa a Colciencias sobre la dificultad que genera el requisito de la vinculación a una entidad del Sistema en los términos planteados por dicha entidad. En esta medida expresa las problemáticas de los becarios que, como ella, lograron vincularse pero “tardíamente”, esto es, vencido el período de gracia, o de aquellos que se vincularon, no mediante contrato laboral remunerado – debido a la dificultad económica que atraviesan las instituciones en Colombia- , pero sí mediante nombramiento como investigadores, con iguales obligaciones y compromisos de desarrollar proyectos importantes para la institución y el país. Reitera que la dificultad de vinculación no significa que hayan desconocido los compromisos adquiridos ni que no quieran regresar, sino que las condiciones de las obligación – entre 6 y 10 años para pagar sumas de U\$50.000 hasta U\$110.000 sin contar intereses – y las circunstancias existentes al momento de su exigibilidad, “no permitían un comportamiento diferente al adoptado por muchos becarios”

29.- El 30 de marzo de 2004, la accionante envía a Colciencias un informe detallado donde reitera, una vez más, el desempeño y contribución que ha realizado a la ciencia colombiana. Como actividades técnico-científicas relaciona las siguientes:

- * Asesoría y consultoría del proyecto de creación y consolidación del Cluster de Bioinformática de Parque Soft, cuyo beneficio más representativo es la consolidación de la bioinformática en el país.

- * Consolidación de un convenio con el SINCHI (Instituto de Investigación Amazónico) y el

Instituto de Fisiología Vegetal de la Universidad de Salamanca, España, para futuros proyectos en beneficio de la ciencia colombiana.

* Activa participación en la Red Caldas y la Red de Biología, contribuyendo en la difusión de oportunidades de empleo, fuentes de información, convocatorias, etc.

* Desde el 2002 ha liderado un proyecto de divulgación científica infantil, en desarrollo del cual el Instituto Max Planck de fisiología de plantas (Golm, Alemania) le concedió la ayuda económica para la donación a escuelas colombianas de 2000 cartillas “Las aventuras de la pandilla ADN: Investigando los misterios de los genes” de su autoría. Así mismo durante el 2004 atendió una invitación de la embajada colombiana en Berlín para dar un taller de metodologías lúdicas a maestros de colegios de Chigorodó y Apartadó con motivo de su visita de intercambio cultural en Alemania.

* Envío para publicación de dos artículos científicos en revistas internacionales de peer review.

* Consolidación del vínculo entre Colombia y el Instituto Max Planck y con la universidad de Postdam, que ha permitido el financiamiento de dos proyectos de doctorado para dos estudiantes colombianos en el área de bioinformática y biología molecular de plantas.

* Caracterización molecular y mejoramiento del caucho en Colombia, bajo la coordinación del Dr. Fabio Aristizábal de la Universidad Nacional de Bogotá.

* Asesoría técnica al proceso BioIntegra, una propuesta de retrospección de la biodiversidad bajo la coordinación del Instituto Alexander Von Humboldt.

30.- El 5 de abril de 2004, Colciencias responde a la comunicación anterior reiterando que los contratos celebrados establecen unos requisitos mínimos que cumplir por parte de los beneficiarios de los créditos condonables, entre ellos, el retorno y vinculación a una entidad del SNCYT. Sin embargo, dicha entidad reconoce, en el mismo escrito, la difícil situación por la que atraviesan los becarios en torno a su vinculación laboral, razón por la cual dejó expresado que “En su afán por solventar la situación de vinculación laboral de los becarios que están regresando, Colciencias realizó una convocatoria de retorno en el año 2001 con el fin de colaborar en ese proceso de reintegro laboral, y tiene previsto realizar otra

convocatoria con la misma finalidad". A renglón seguido aclara que, a pesar de dicha situación los compromisos mencionados "son ineludibles, están estipulados en los contratos educativos individuales de los beneficiarios" y, en consecuencia, "Colciencias no puede permitir el incumplimiento de los mismos". Por último señala que respecto del programa de becas crédito, "se ha dado inicio a una convocatoria para la medición del impacto del mismo, con el objeto de implementar políticas que contribuyan a su mejoramiento".

31.- El 12 de abril de 2004, Natalia Palacios envió a Colciencias una evaluación de la situación actual de varios becarios en torno al cumplimiento del requisito de la vinculación a una entidad del sistema se refiere. Allí advierte el carácter limitado de las posibilidades que tienen los becarios que retornan y que es desconocido por Colciencias al momento de realizar la evaluación para la condonación del crédito, toda vez que los contratos no contemplan estas opciones, primando así la obligación económica sobre la del nexo investigativo. En efecto, relata que: (i) varios becarios han buscado vinculación laboral incluso en la entidad que los avaló, sin obtener respuesta positiva; (ii) algunos otros -como la propia accionante- lograron vincularse a una entidad del sistema pero de manera tardía (iii) otros trabajan en ciencia pero no como empleados de nómina y mediante contrato laboral, sino bajo nombramiento como investigadores, debido a la dificultad económica por la que atraviesan las instituciones que realizan actividades de investigación en Colombia.

Expresa que, en estas condiciones, el requisito de vinculación es casi imposible de cumplir, al tiempo que la opción de ejercer sus profesiones en el país no permite el pago de las obligaciones del crédito fijado en dólares, lo que en consecuencia conduce a que, en últimas, no puedan vincularse a una institución nacional.

32.- En este orden, la demandante considera que está siendo requerida para el pago de una obligación que no es exigible por haberse configurado los presupuestos de la condonación conforme al título de origen, esto es, la beca-crédito en los términos del reglamento de condonación. Manifiesta que la exigencia de Colciencias, dirigida a que la accionante regresara al país y se vinculara a una entidad del SNCYT, agrava su situación como becaria, no sólo por cuanto no ha podido cumplir el requisito de la condonación relativo a la exigencia de su vinculación laboral en el país, dada la insuficiencia de infraestructura técnica y científica de las instituciones colombianas para desarrollar su profesión y la deficiente oferta laboral en el área de su preparación, sino porque frustraría su actual desempeño profesional

y laboral, sin motivos razonables, debiendo dejar el país del todo para poder asumir una deuda en dólares imposible de pagar en pesos colombianos, y evitar un embargo que afectaría no sólo su situación económica sino la de sus padres como deudores solidarios del crédito educativo. Agrega que la decisión de Colciencias está vulnerando su derecho fundamental a la igualdad, en la medida en que a otros becarios les ha sido concedida la revisión de su contrato y se les ha prorrogado su estadía en el exterior, vencido el período de gracia, en tanto obtienen una vinculación en Colombia.

33.- El 1° de septiembre de 2003, Natalia Palacios Rojas y sus padres, Jorge Clemente Palacios Preciado y Liduvina Rojas de palacios, por medio de apoderado, interpusieron acción de tutela, por estimar que la actuación de Colciencias está desconociendo su derecho fundamental al debido proceso.

II. PRUEBAS

1.- Poder otorgado por los accionantes a los abogados Carlos Alberto Paz Lamir y Fernando Morales Ocampo para interponer en su nombre la acción de tutela contra Colciencias y el Icetex.

2.- Contrato de crédito educativo No. 168 de 1996.

3.- Reglamento de condonación Becas - Crédito.

4.- Copia simple del Convenio de Cooperación para la Administración de Proyectos suscrito entre Colciencias y el Icetex.

5.- Condiciones de financiación de la beca-crédito de 4 de diciembre de 1996.

6.- Carta del 17 de abril de 2000 mediante la cual Natalia Palacios pone en conocimiento de Colciencias la finalización de sus estudios de doctorado y su regreso al país el 14 de abril.

7.- Carta del 1 de marzo de 2001 dirigida por la Jefe de la División de Recursos Humanos de Colciencias, en la cual confirman el recibo de la copia autenticada del diploma de doctorado y recordándole su deber de enviar copia del contrato de vinculación laboral, de actualizar periódicamente sus datos y de anexar y relacionar todas las actividades que realice y que constituyan factores de condonación de la beca-crédito.

8.- Carta del 24 de abril de 2000 en la que Colciencias confirma a la peticionaria el recibo de la copia de sus tesis doctoral y le informa que su periodo de gracia está comprendido entre abril de 2000 y septiembre de 2001.

9.- Constancia del 3 de septiembre de 2001, mediante la cual Fabio Ancizar Aristizabal, profesor asistente de la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional, certifica que Natalia Palacios, "ha estado participando activamente en el proceso de planteamiento de diferentes proyectos relacionados con el establecimiento del plan nacional de investigación en caucho", a lo cual agrega que "se tiene planeado que dentro del proyecto se generen las condiciones necesarias para el retorno al país de Natalia".

10.- Constancia del 2 de octubre de 2001 suscrita por Fernando Echeverry, profesor del instituto de química de la Universidad de Antioquia, en la que certifica que ha mantenido contacto desde el año 1999 con la peticionaria, a fin de desarrollar actividades conjuntas de investigación con miras a la vinculación y repatriación de ésta.

11.- Comunicación del 31 de marzo de 2003, vía e-mail, mediante la cual Colciencias le solicita a la peticionaria un informe detallado de todas sus actividades en desarrollo de la ciencia y la tecnología.

12.- Carta del 23 de abril de 2003, dirigida a Colciencias, en la que la peticionaria reitera de manera detallada todas las actividades que ha venido desarrollando en materia de ciencia y tecnología.

13.- Copia simple de las comunicaciones electrónicas enviadas por la accionante, a la Universidad Nacional, en las cuales expresa su interés por concursar para la plaza de profesor de tiempo completo.

14.- Comunicación del 5 de junio 2003 dirigida a Natalia Palacios, mediante la cual el Comité de Capacitación le informa sobre la cancelación de su estado de becaria.

15.- Carta de 11 de junio de 2003, de Natalia Palacios Rojas al jefe de División de Recursos Humanos de Colciencias en la que indica que fue malinterpretada por dicha institución, toda vez que, la carta enviada el 23 de abril, buscaba adjuntar la lista de documentos que respaldaban lo dicho, y atender al compromiso como becaria, de documentar los requisitos

para la condonación y los logros obtenidos. Señala que, por lo anterior, esperaba que fuese el Comité de Condonación, y no el de Capacitación, el que diera curso a su escrito.

16.- Carta de 3 de julio de 2003 dirigida al Jefe de División de Recursos Humanos y Fortalecimiento de la Comunidad Científica, en la cual la accionante reitera sus esfuerzos por vincularse a una institución del SNCYT. Al respecto señala que concursará en las convocatorias, que la Universidad Nacional - Bogotá, y el Instituto Von Humboldt abrirán en el área de su experiencia.

17.- Comunicación de 11 de julio de 2003, de la Jefe de la División de Recursos Humanos de Colciencias a Natalia Palacios, en la que se le informa la ratificación de la decisión de cancelar su beca crédito.

18.- Copia de la aplicación a la convocatoria para profesor de tiempo completo en el área de biología general y celular de la escuela de biociencias del 22 de julio de 2003 a la cual se anexa copia de los resultados, en los que la peticionaria aparece como no habilitada.

19.- Copia simple de la comunicación del 15 de agosto de 2003, en la que el Icetex le informa a la accionante el estado de la obligación a 31 de julio de 2003.

20.- Copia simple de la resolución No. 00219 del 21 de julio de 2003 en la que el Icetex hace constar que en virtud de las comunicaciones enviadas por Colciencias, "se hace necesario desarrollar el proceso de cobro a las obligaciones contraídas por los beneficiarios" referidos entre los que se encuentra Natalia Palacios Rojas para lo cual se registrará en cuentas de cartera el valor de la deuda a su cargo, la cual asciende a \$276.328.906 pesos.

21.- Carta del 17 de octubre de 2003 dirigida a Colciencias, Comité de Capacitación, mediante la cual se presenta contrato de servicios profesionales suscrito entre la peticionaria y el Parque Tecnológico del Software "Parque Soft".

22.- Respuestas de Colciencias al derecho de Petición de fecha 18 de febrero de 2004, mediante el cual se envía copia de los expedientes de 10 becarios del programa de Colciencias, a quienes se les concedió una prórroga en su estadía en el exterior, otorgándoseles un tratamiento especial orientado a su condonación, aún después de vencido el período de gracia.

23.- Copia de la comunicación del 8 de agosto de 2001, remitida a Colciencias por el Dr. Eduardo Posada Flórez, Director del Centro Internacional de Física, en la cual se efectúa una propuesta para el manejo de aquellos becarios que, aunque ya se han graduado, no han regresado definitivamente al país. Expresa que los becarios relacionados en el escrito, están realizando trabajos de gran interés para el CIF y otras entidades, por lo cual considera “benéfico para el país concederles un plazo adicional para su regreso definitivo”. Así mismo, en dicha comunicación se realiza la siguiente serie de observaciones sobre la dificultad de vinculación laboral dentro del tema de los becarios del CIF:

* La drástica reducción en la financiación de la investigación, que se presentó en el país a partir de 1998, hizo imposible ofrecer a gran parte de los becarios un puesto acorde con su experiencia, tanto respecto de la remuneración estable como respecto de la capacidad de ofrecer al becario las herramientas para que pueda adelantar trabajos de investigación de nivel competitivo internacional.

* La situación del sector de ciencia y tecnología, y particularmente el área de ciencias naturales, es crítica. En esta medida, con excepción de la universidad de Antioquia y la Universidad Nacional, las universidades en general no disponen de recursos propios para destinar a tal fin, a lo cual se agrega la reducción del presupuesto de Colciencias, la cual ha hecho imposible pensar en financiar, a través de proyectos de investigación, el montaje o renovación de laboratorios.

En este mismo orden, respecto del programa de Becarios Conciencias - BID, expresa que, dentro del objetivo central de Colciencias dirigido a la consolidación de la comunidad científica nacional y la contribución al desarrollo del país a través de la ejecución de proyectos de investigación básica y aplicada a nivel internacional, un número elevado de becarios ha regresado al país y están realizando un papel importante en las universidades y centros de investigación que han tenido la capacidad de recibirlos. Sin embargo, relata que la drástica reducción en la financiación que se observó a partir de 1998 “hizo imposible ofrecer a gran parte de los becarios un puesto acorde con su experiencia”, lo cual implicó a su vez la dificultad de ofrecer un salario estable y una infraestructura adecuada para que los becarios puedan desarrollar los trabajos de investigación a nivel competitivo internacional.

Relata además, que en la actualidad un becario que ha concluido estudios doctorales tiene

dos alternativas: regresar al país y vincularse con una entidad nacional, o devolver total o parcialmente el dinero que le fue prestado. En el primer caso expresa que es difícil que consiga un empleo razonable y acorde con su formación, con lo cual en varias ocasiones debe subemplearse. Frente a la segunda alternativa, señala que la devolución del dinero implica que el Estado pierda, de manera definitiva, el esfuerzo realizado para formar investigadores al más alto nivel para el beneficio del país. Ante esta perspectiva, pone de presente que es necesaria la admisión de una alternativa diferente para algunos de los becarios y que, en esta medida, contemple la posibilidad de una prórroga para el regreso de algunos becarios dada su especial condición. En tal evento la prórroga deberá quedar estrictamente condicionada al cumplimiento de una serie de requisitos muy bien definidos, todo lo cual puede resultar mucho más ventajoso para el país. Propone como plan, el otorgamiento de un plazo, mediante la suspensión del contrato actual, condicionándolo a un programa definido en los siguientes términos:

- * Establecer con cada uno de los becarios un contrato con una entidad en Colombia que se responsabilice del seguimiento al programa acordado.
- * Fijar para cada caso concreto un plan de trabajo que incluya el convenio de colaboración científica entre la entidad en el extranjero y un grupo colombiano que trabaje en el mismo campo, y en lo posible, un proyecto de investigación conjunto o por lo menos prestación de asesoría permanente.
- * Incluir como mínimo una visita anual del becario al país.

Finalmente, en cuanto a la situación actual de los becarios del CIF, precisa que todos los becarios que se encuentran en el exterior han firmado un contrato con el CIF, de manera que sus compromisos pueden ser complementados de acuerdo a la propuesta mencionada, y especifica que las actividades de investigación que realizan están directamente relacionadas con las que se adelantan los grupos de investigación en Colombia.

24.- Comunicación de Colciencias a Eduardo Posada López, manifestándole su total acuerdo con las observaciones realizadas, razón por la cual, mediante Comité Extraordinario del 11 de julio de 2000, fue analizada la situación de los becarios resolviendo que era posible otorgarles una prórroga de su estadía en el exterior al ser factible reconocer las actividades que estaban realizando “como parte del cumplimiento del compromiso de vinculación cuando

el beneficiario se encuentra en el exterior, siempre y cuando exista un vínculo formal con alguna entidad del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, que lo presente y avale su permanencia fuera del país en cumplimiento de actividades propias de la institución”, y además condicionando la prórroga a la presentación de informes semestrales sobre las actividades realizadas. En consideración a lo anterior, solicita que le sea enviada copia de los convenios de colaboración científica, de las actividades desarrolladas y de los informes detallados sobre los beneficios e impactos que la vinculación de los becarios a estas instituciones internacionales ha generado para el centro y para la comunidad científica nacional.

25.- Copia simple de la Comunicación suscrita por el Dr. Joe Tohme, genetista líder del “Agrobiodiversity and Biotechnology Agriculture Project” del International Center for Tropical Agriculture.

26.- Fotocopia de carta de desempeño de Natalia Palacios, firmada por el director de Parque Soft.

27.- Fotocopia resumen de proyecto de investigación presentado por la peticionaria a la Fundación BBVA y hojas relevantes de la propuesta general.

28.- Cuadro resumen de participaciones de la becaria en la Red Caldas (Octubre 2003-Marzo 2004), entre las cuales se destacan:

* Información para el programa nacional de ayudas para la movilidad ofrecido por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España.

* Información sobre la Fundación Internacional para la Ciencia (programa científico IFS)

* Conferencia en Bioinformática ISMB/ECCB, de agosto 2003.

29.- Listado de publicaciones de la peticionaria en temas de ciencia y tecnología a Marzo de 2004.

30.- Copia de diferentes constancias de colombianos que se encuentran en Alemania y han recibido ayuda y orientación académica por parte de la becaria.

31.- Comunicación dirigida por la accionante el 20 de febrero de 2004 a Colciencias, en la cual pone de presente la dificultad que genera el requisito de la vinculación a una entidad del Sistema.

32.- Escrito del 5 de abril de 2004, mediante el cual Colciencias reitera a la peticionaria que los contratos educativos celebrados con los becarios, establecen unos requisitos mínimos que cumplir por parte de los beneficiarios de los créditos condonables, entre ellos el retorno y vinculación a una entidad del SNCYT .

33.- Escrito del 12 de abril de 2004, en el cual Natalia Palacios remite a Colciencias una evaluación de la situación de los becarios que retornan al país en búsqueda de vinculación al SNCYT.

Pruebas solicitadas por la Corte Constitucional

Para mejor proveer la decisión por tomar en este caso, esta Sala, mediante Auto del 11 de mayo de 2004, solicitó a diferentes entidades su concepto acerca de las políticas de retorno de becarios al país en el marco del objetivo constitucional del fomento del desarrollo, la ciencia y la tecnología en Colombia.

Así mismo, la Sala solicitó a Colciencias responder una serie de preguntas, con el fin de precisar las características del requisito exigido a los becarios, relativo a la obligación de vincularse con alguna de las entidades del SNCYT.

1.- La Fundación Konrad Adenauer señaló, en torno al tema del retorno de los becarios al país, que no existe ningún programa de reintegración y, por tanto, ninguna clase de obligación o de cooperación relativa a la vinculación laboral de los becarios. Precisan que sí constituye una condición para los aspirantes a una beca, la confirmación por escrito “que después de terminar sus estudios en el exterior, volverán a su país nativo para ayudarle en el desarrollo sea en el ámbito político, social, económico o cultural.”

2.- La Comisión para Intercambio Educativo, Fulbright, expresó que el programa Fulbrighth en Colombia exige que todas las personas que participan en éste, deben regresar al país una vez terminan sus estudios de postgrado, y permanecer en él país por un período no menor a dos años.

3.- Colciencias, mediante escrito del 26 de mayo de 2004, respondió en torno a los siguientes temas, así:

A las preguntas dirigidas a establecer en qué consisten el programa de becarios de Colciencias, así como las políticas y estrategias para regular dicho tema, la entidad demandada expresó:

La formación en maestrías y doctorados en el exterior es parte de la estrategia de internacionalización de la ciencia y la tecnología, con lo cual se posibilita la permanente actualización de los investigadores, el fomento a las relaciones con la comunidad científica internacional y, en consecuencia, “la interacción fuerte de los grupos de investigación y su inserción en redes internacionales del conocimiento”. En esta medida y, para no perder las ventajas mencionadas, “se plantearon requerimientos específicos para el retorno al país, el mantenimiento de vínculos académicos y científicos con sus respectivos grupos de investigación a los cuales pertenecen y la vinculación entre los grupos nacionales y la comunidad científica internacional a la cual se han insertado”. En este orden, Colciencias expresó que los requisitos exigidos a los becarios, tienen como objetivo “asegurar el retorno de los beneficiarios y propiciar el fortalecimiento de la comunidad científica nacional a través de la reproducción del conocimiento”.

Indicó además que dichos requisitos hacen parte de los contratos de préstamo suscritos con el Banco Interamericano de desarrollo BID, y se incluyen en los contratos de crédito educativo suscritos entre los becarios y Colciencias.

Así, de acuerdo con los contratos suscritos con el BID, y anexados por la entidad demandada, en el contrato de préstamo No. 875/C-CO de 1995 se encuentra una regulación directa del tema. En efecto, en el punto IV del Reglamento Operativo, se regula el reglamento de operaciones del subprograma de capacitación de recursos humanos y fortalecimiento de la comunidad científica. De esta manera el literal A señala, dentro del componente de formación de postgrados (folio 18 anexos pruebas), las normas para el otorgamiento por parte de Colciencias de becas-crédito a nivel de doctorados y maestrías, determinando que los beneficiarios personales -esto es los favorecidos por los créditos-, podrán obtener la condonación del crédito “mediante la culminación exitosa del programa de capacitación, el retorno al país, la prestación de servicios a los beneficiarios institucionales y la productividad

científica y tecnológica”.

Posteriormente el numeral 4.18 señala que “Los créditos que se concedan serán amortizables en un plazo no mayor a diez años, pero podrán ser condonados total o parcialmente por culminación exitosa del programa de capacitación, retorno al país, prestación de servicios a los beneficiarios institucionales y productividad científica y tecnológica”.

A continuación, el numeral 4.23 dice, respecto de los porcentajes de condonación, que “Colciencias constituirá un comité de capacitación, que se apoyará para desarrollar su trabajo en los consejos de los programas nacionales de ciencia y tecnología, y que tendrá como función primordial evaluar la documentación presentada por el becario y definir el porcentaje de condonación del crédito otorgado, el cual podrá ser hasta del 100%”.

Finalmente, respecto de las estrategias para el retorno de becarios, expresó que se realizó una convocatoria de retorno en el año 2001, dirigida a aquellos becarios que terminaron su formación doctoral. Sin embargo, precisa que desafortunadamente no ha sido posible la apertura de nuevas convocatorias de retorno debido a la escasez de recursos para tal fin.

A la pregunta acerca de los sistemas de información existentes respecto al número y clases de entidades del SNCYT - u otras autorizadas por Colciencias - que tengan capacidad de vinculación laboral de los becarios que regresan al país, Colciencias expresó lo siguiente:

Adicionalmente, señala como instrumentos de información, a la página web institucional de Colciencias, en tanto que en ella se puede consultar información general sobre convocatorias, servicios, trámites, programas en ciencia y tecnología, la Red Caldas, etc.

Así mismo, señala que Colciencias envía a los diferentes actores del Sistema, en especial, las universidades, grupos y centros de investigación y de desarrollo tecnológico, las listas de información de los becarios que adelantan sus estudios de doctorado en el exterior. Así mismo, circula dicha información entre los consejeros de los Programas Nacionales de CyT y, a solicitud de los becarios, los presenta y referencia ante las entidades del Sistema, con el propósito de facilitar la vinculación laboral o contractual de aquéllos a su regreso.

Manifiesta, por último, que en el Boletín de Colciencias, difundido de manera electrónica,

incluye semanalmente ofertas de trabajo de universidades y centros de investigación.

Finalmente, Colciencias aportó como anexo el Informe¹ preparado para el Knowledge for Development Program del Instituto del Banco Mundial, "Aprovechamiento de la Diáspora e Inserción en Redes Globales de conocimiento: El caso de la Red Caldas", de abril de 2004, en el cual se realizan diferentes observaciones acerca de la internacionalización de la ciencia a partir del papel de la Red Caldas y de los becarios que se preparan el exterior.

Respuesta del Icetex

En escrito de fecha 22 de septiembre de 2003, el Icetex manifiesta que, de conformidad con las estipulaciones contractuales contenidas en el Contrato 011-95 "Convenio de Cooperación para la administración de proyectos entre COLCIENCIAS y el ICETEX" - el cual se enmarca en la figura del contrato de mandato consagrado en el art. 2142 de C.C. - y el contrato No. 168 de 1996 celebrado entre los peticionarios y las accionadas, corresponde a Colciencias la decisión de condonar o no el cobro de las obligaciones a cargo de los becarios del programa, toda vez que esta institución es la que ostenta la calidad de mandante en el convenio celebrado con el Icetex. Por estas razones el Icetex, en su calidad de mandatario, únicamente ejecuta los recursos de acuerdo con las directrices y el Reglamento del Fondo, así como garantiza a Colciencias la recuperación de cartera a que haya lugar. En este orden y respecto del caso bajo estudio, expresa que una vez recibida la información sobre la cancelación de la beca de la peticionaria, procedió a registrar la obligación en cuentas de cartera y a realizar la liquidación de los intereses correspondientes a la época de estudios, para posteriormente comunicarle dicho trámite a la accionante.

Respuesta de Colciencias

Mediante escrito del 22 de septiembre de 2003, Colciencias expresó, como respuesta a la acción interpuesta por la accionante que, "en ejercicio de su misión de velar por el desarrollo científico y tecnológico del país, ha establecido un programa de crédito educativo condonable, para la formación de investigadores a nivel de doctorados y maestrías en el exterior, con la meta de dotar al país de un número ideal de tales investigadores a efectos de que estos contribuyan a dar una respuesta adecuada a sus necesidades en materia de ciencia y tecnología."

En este orden, y refiriéndose al caso concreto, relató que la becaria retornó al país el 14 de abril de 2000 y remitió al Colciencias el certificado de culminación exitosa del doctorado, ante lo cual el 24 de abril de 2000 le fue solicitada copia del contrato laboral con una entidad del SNCT. Advierte que después de varios intentos por localizarla, respondió a un mensaje enviado vía e-mail el 31 de marzo de 2003, mediante comunicación, también vía mail, del 23 de abril de 2003, informando sobre sus trabajos en el Instituto Max Planck en Alemania y de sus infructuosos esfuerzos por lograr la citada vinculación laboral.

Manifiesta que el contrato de beca crédito “de ninguna manera ha sido resuelto, sino que, simplemente, ante el cumplimiento de la condición que era necesaria para aplazar el inicio del cobro de la deuda (una vez vencido el período de gracia, no se presentó a Colciencias ya fuera para demostrar fehacientemente vinculación a la entidad que la presentó a la convocatoria o a otra autorizada previamente por Colciencias o en su defecto, acordar el plan de pagos del crédito), Colciencias optó por ordenar el inicio del cobro del crédito pero precisa que el contrato no fue resuelto.” Concluye advirtiendo que cuando la peticionaria celebró el contrato con Colciencias asumió este riesgo y la obligación relativa a que si no cumplía todos los requisitos, Colciencias tenía la facultad de cobrarle el crédito. Agrega que circunstancias como la dificultad para conseguir empleo o cualquier otra forma de vinculación en actividades de ciencia y tecnología en Colombia, no constituyen causal que la exima de la obligación de pagar la deuda.

III. DECISIONES JUDICIALES

A. Primera Instancia

Señala que a los actores se les ha dado la “oportunidad de adelantar diligencias para llegar a un acuerdo con relación al pago de Crédito Educativo”, y que los requisitos para que se configure la condonación no se han cumplido, por lo cual concluye que no se configuró violación alguna a los derechos fundamentales de los demandantes.

B. Segunda instancia

Mediante providencia del 30 de octubre de 2003, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá confirmó el fallo del a-quo por considerar que se encuentra plenamente probado que en ningún momento las entidades accionadas han vulnerado el derecho al debido proceso de

la accionante Natalia Palacios, toda vez que “le ha sido permitido el aportar las pruebas mediante las cuales pretende hacer valer sus derechos y demostrar que se dio cumplimiento a los requisitos de condonación del crédito así como también se le ha permitido expresar sus opiniones frente al particular”.

Señala además que la acción de tutela es improcedente debido a la existencia de otro medio de defensa judicial y la ausencia de configuración de un daño irremediable que la haga viable como mecanismo transitorio. Indica que la tutela no es el mecanismo específico para dirimir las controversias derivadas de una relación de tipo contractual originada en un contrato de crédito educativo, pues tal asunto debe ser resuelto a través de la vía judicial ordinaria, quien es la encargada de proteger de manera directa los derechos relatados por la accionante”. Respecto del perjuicio irremediable que implicaría el regreso al país, señala que es una situación que puede remediarse a través de una propuesta de pago a Colciencias y el Icetex, “como quiera que la misma fue aceptada por la accionante al suscribir el contrato de crédito educativo”, con lo cual el daño referido no se torna ni en irresistible ni en irremediable.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia

La Sala Sexta de Revisión de Tutela de la Corte Constitucional es competente de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, y el Decreto 2591 de 1991, para revisar el presente fallo de tutela.

A. Fundamentos

1. Problema jurídico

En el caso en revisión la Sala procederá a resolver los siguientes problemas jurídicos:

Primero. Se debe establecer de qué manera debe garantizarse el derecho al debido proceso en las actuaciones adelantadas por Colciencias en desarrollo de los contratos de crédito

educativo para estudios en el exterior, suscritos con los becarios del programa de Formación de Recursos Humanos de dicha entidad.

Segundo. Se debe determinar si la facultad contractual de Colciencias, consistente en declarar unilateralmente el incumplimiento del contrato de crédito educativo, cancelar toda posibilidad de condonación del mismo y, consecuentemente, ordenar al Icetex el inicio del cobro del crédito, en virtud del incumplimiento del requisito que exige la vinculación de los becarios a una entidad del SNCYT una vez retornan al país, puede constituir en ciertos eventos, una vulneración del debido proceso.

Tercero. Se debe analizar si se vulneró el derecho al debido proceso de la peticionaria mediante el procedimiento usado para la cancelación de la condonación de su beca crédito, y si se desconoció su derecho fundamental a la igualdad en tanto que a otros becarios del programa de Colciencias sí les fue concedida una prórroga de su estadía en el exterior en consideración a la situación actual del sector de la ciencia y la tecnología en el país y a la importancia que representan para la comunidad nacional, las actividades que se encuentran desarrollando en el exterior.

Para responder a estos interrogantes, esta Sala procederá a analizar el mandato constitucional del fomento de la ciencia y la tecnología dentro del contexto de la relación existente entre educación y globalización, para después estudiar la función, que en este marco, desempeñan los becarios que se han preparado en el exterior, especialmente con relación a la importancia que para el SNCYT implica su papel dentro de las redes científicas globales. A continuación, esta Sala establecerá el alcance constitucional del debido proceso que rige en el ámbito de los contratos de crédito educativo suscritos por Colciencias, para finalmente determinar si en el caso concreto se vulneraron los derechos fundamentales del debido proceso y la igualdad de los accionantes.

2. Improcedencia prima facie de la tutela para resolver controversias de tipo contractual

La Corte ha sostenido en repetidas ocasiones² que, como regla general, la tutela no es el mecanismo procedente para el estudio de controversias de tipo contractual, puesto que este no es el objeto de conocimiento del juez de amparo. Sin embargo excepcionalmente se ha aceptado la procedencia del amparo en la medida en que el juez constitucional constate la presencia de un derecho fundamental el cual se considera presuntamente vulnerado.

La procedencia de la acción de tutela se daría, entonces, solamente en el preciso evento de que la controversia contractual comprendiera la vulneración o amenaza de un derecho fundamental y en los casos exceptuados antes establecidos. Por tanto, es necesario determinar, como en efecto se hará en las siguientes consideraciones, si la discusión que se genera en torno de la actuación cuestionada de Colciencias trasciende el ámbito de las controversias puramente legales, como son las relativas a la interpretación y aplicación de la ley contractual estatal, para efectos de comprender un aspecto de naturaleza constitucional que demande la protección especial del juez de tutela, como sería el relacionado con la vigencia del debido proceso de los becarios ante la Administración.

Así mismo, la Sala resalta la importancia de que el juez de tutela pueda conocer de controversias contractuales en las cuales además de presentarse una presunta vulneración de un derecho fundamental, se presente una discusión de rango iusfundamental, como en el caso objeto de revisión, en el que se debate el alcance constitucional del mandato superior dirigido al fomento de la ciencia y la tecnología (art. 70 y 71 C.P).

3. El desarrollo del mandato constitucional de fomento de la ciencia y la tecnología

Al efecto los artículos 70 y 71 superiores expresan:

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

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.
(Subrayas fuera del texto)

Artículo 71. La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades. (subrayas fuera del texto)

En esta medida, el constituyente estableció el conocimiento, como fundamento que subyace a nuestro Estado social de derecho⁴. En este sentido esta Corporación expresó en su Sentencia T-02 de 19925 que, “El fin de la Constitución es asegurar a la persona el logro de unos valores, entre los cuales se encuentra, en el Preámbulo, el conocimiento”.

En este punto, la Sala resalta la importancia de la educación dentro del proceso de consolidación de las sociedades de conocimiento, las cuales se definen por su capacidad para utilizar el conocimiento en la preparación y construcción de su futuro, en el permanente proceso de construcción de la sociedad, por medio de una constante transformación y consolidación de su principales instituciones.

Así, dentro del marco del fomento a la ciencia y la tecnología, el conocimiento funge no sólo como principio organizador de la estructura social sino como instrumento para interpretar y comprender la realidad, y en esta medida se consolida como un factor dinamizador del cambio social en la carrera por lograr modelos de desarrollo basados en procesos de inclusión social, toda vez que el producto de la ciencia y la tecnología puede ser utilizado como herramienta de desarrollo que permita la participación de todos los sectores sociales en la construcción del orden social, y en esta medida puede posibilitar la realización del principio de la igualdad material, ya que la igualdad de posibilidades educativas y de acceso al conocimiento, potencia y materializa en gran medida la igualdad de oportunidades en la vida para efectos de la realización como personas.

En este mismo orden de ideas, la educación, en el marco del fomento constitucional a la ciencia y la tecnología, se erige como elemento configurador del Estado social constitucional, elemento que a su vez se corresponde con el desarrollo y materialización de las demás finalidades sociales del Estado.

Al respecto, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que el derecho a la educación debe analizarse en estrecha relación con los derechos a la dignidad⁶ y a la igualdad⁷; en esta medida, la ciencia y la tecnología se constituyen como instrumentos primordiales para materializar tales principios superiores. En efecto, el derecho a la educación que subyace a la ciencia y la tecnología, constituye un instrumento para la consolidación del bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida, el saneamiento, la salud, etc.⁸

En torno a la relación entre la educación y la dignidad, la Sentencia T-612 de 19929 señaló:

“En primer lugar el derecho a la educación hace relación a la aspiración intelectual del hombre, inspirada en el derecho al libre desarrollo de la personalidad (CP art. 16), la cual a su vez es una manifestación de la dignidad del hombre (CP art. 1º)”.

Así las cosas, el Estado tiene el deber de garantizar el fomento a la ciencia y la tecnología como un instrumento eficaz para consolidar y materializar el derecho a la educación, cuya función social (art. 67) incluye el crear condiciones que posibiliten a los individuos desenvolverse en un contexto social en el cual los principios de heterogeneidad y pluralismo que caracterizan a nuestra Constitución se orientan hacia la construcción de un orden social inclusivo.

4. Educación y Globalización

La globalización, como fenómeno mundial, está transformando la órbita de las preocupaciones en materia de política educativa. En efecto, aquella enfrenta a las instituciones educativas a nuevas y exigentes demandas de eficacia y responsabilidad, para la configuración de sistemas educativos flexibles y adaptables a las necesidades y condiciones rápidamente cambiantes, en un contexto en el que la capacidad de aprovechamiento y desarrollo tecnológico depende en gran medida de la formación en recursos humanos.

En torno de la globalización, la educación y la incidencia de éstas en el desarrollo de las sociedades , el informe presentado a la UNESCO, como resultado de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI, celebrada en 1996¹⁰, expresó:

(...) “El principal peligro, en un mundo marcado por la interdependencia planetaria, (...) está en que se produzca una ruptura entre la minoría capaz de moverse en ese mundo en formación y una mayoría que se sienta arrastrada por los acontecimientos e impotente para influir en el desarrollo colectivo (...)”

Así mismo, la relación entre globalización y educación plantea interrogantes fundamentales en torno al desarrollo de los mandatos constitucionales que asignan al Estado el deber de promover la competitividad, la productividad y la formación tecnológica de los trabajadores (CP arts. 54 y 334), así como el desarrollo de mecanismos que permitan el acceso al conocimiento de mayores capas de la población.

En este orden de ideas, el mandato constitucional del fomento de la ciencia y la tecnología, en consonancia con la concepción de la cultura como un valor constitucional garantizado en todas sus dimensiones¹¹, no puede desarrollarse de forma ajena al mundo globalizado. El intercambio cultural, dentro del marco innegable de la globalización, se hace fundamental para el cumplimiento del deber del Estado de promover el acceso a la cultura.

En este sentido, la Sentencia C-1158 de 2000¹² indicó:

“El Estado tiene el deber de promover el acceso de todos los colombianos a la cultura, que es universal y, por tanto, debe consultar y divulgar entre los nacionales las expresiones culturales de otras zonas del planeta, y entre los extranjeros las manifestaciones artísticas y culturales de Colombia.”

Así mismo, en el contexto de la interrelación cultural y, concretamente en lo relativo a la cooperación técnica y científica, la Corte ha señalado que ésta permite la optimización en el uso de los recursos con que cada país cuenta. Al respecto la Sentencia C-186 de 1999¹³ indicó:

(...) “el intercambio de experiencias e información, insumos esenciales en los procesos de investigación científica y tecnológica. El lenguaje de la ciencia y la tecnología es un lenguaje universal, que implica para los países no sólo la necesidad de promover y fomentar internamente la consolidación de sus comunidades académicas, las cuales tienen como fundamento de su quehacer la investigación científica y tecnológica, sino el compromiso ineludible de facilitar que ellas se incorporen y participen activamente en las tareas que adelanta la comunidad científica internacional; de no hacerlo el costo será el aislamiento y por ende el rezago en el acceso al conocimiento, el cual en el Estado social de derecho se reivindica como un derecho de todas las personas, que las sociedades modernas y postmodernas reclaman como un componente esencial e insustituible para su propio desarrollo”.

5. Mecanismos de internacionalización y fomento de la ciencia y la tecnología. Colciencias como entidad encargada de desarrollar el mandato constitucional de los artículos 70 y 71. Importancia de los becarios de Colciencias para la consolidación de la ciencia y la tecnología nacionales.

El mandato constitucional del fomento a la ciencia y la tecnología ha sido desarrollado de manera especial y específica por Colciencias, cuyo objetivo principal no es otro que el de servir al desarrollo nacional de la ciencia, la tecnología y la innovación. Aquí es en donde Colciencias cumple su papel constitucional, de fomento a la ciencia y la tecnología, liderando la creación e implementación de formas para organizar la generación y uso del conocimiento.

La labor de Colciencias¹⁴ está orientada a promover el avance científico y tecnológico, incorporar la ciencia y la tecnología a los planes y programas de desarrollo económico y social del país y formular planes de ciencia y tecnología para el mediano y el largo plazo. También establece los mecanismos de relación entre las distintas actividades de desarrollo científico y tecnológico y las que, en los mismos campos, realicen la universidad, la comunidad científica y el sector privado colombianos y la propia entidad, Colciencias.

Su acción se dirige a crear condiciones favorables para la generación de conocimiento científico y tecnológico nacionales; a estimular la capacidad innovadora del sector productivo; a orientar la importación selectiva de tecnología aplicable a la producción nacional; a fortalecer los servicios de apoyo a la investigación científica y al desarrollo tecnológico; a facilitar la apropiación pública del conocimiento; a consolidar el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología¹⁵ - SNCYT-, y, en general, a incentivar la creatividad, aprovechando sus productos en el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos.

Una vez establecidas la características y funciones principales de Colciencias, la Sala procederá a señalar algunos de los principales instrumentos y programas que desarrollan y regulan el mandato constitucional de fomento a la ciencia y al tecnología, haciendo especial énfasis en el papel que cumplen los becarios de Colciencias, como pieza fundamental del SNCYT respecto de la consecución de los objetivos superiores.

En esta medida, es fundamental tomar como punto de partida los programas, íntimamente relacionados, de Internacionalización de la Ciencia y de Formación en Recursos Humanos de Colciencias, dentro de un contexto constitucional que propende hacia la apropiación social del conocimiento.

Respecto de la internacionalización, Colciencias cuenta con una División de Internacionalización¹⁶ de la Ciencia, perteneciente a la Subdirección de Programas Estratégicos¹⁷, que busca fortalecer la capacidad endógena de la ciencia, la tecnología y la innovación mediante la gestión de recursos internacionales, la consolidación de relaciones científicas y tecnológicas y la búsqueda de espacios nuevos para la cooperación científica internacional, como apoyo a la labor desarrollada por el SNCYT.

Para cumplir con este propósito, la División promueve el desarrollo de las siguientes actividades de cooperación:

(i) Movilidad de Investigadores en pasantías, intercambios y participación de investigadores en eventos, seminarios, conferencias, etc; (ii) formación de Recurso Humano de Excelencia, lo cual se orienta a fortalecer la capacidad investigativa, a través de programas formales de educación como maestrías y doctorados; (iii) proyectos conjuntos de investigación científica y tecnológica por parte de grupos colombianos con pares internacionales y (iv) vinculación a Redes de Investigadores, que siendo la expresión de cooperación internacional más representativa en la actualidad, busca facilitar la interacción, la cooperación y la transferencia de conocimientos entre los grupos de países miembros de la red¹⁸.

Esta instancia busca propiciar el desarrollo nacional en un contexto de educación globalizada. En esta medida, propicia la creación de condiciones que permitan a los sectores científico, tecnológico y de innovación del país, insertarse en la dinámica de la cooperación internacional y fortalecer la misión de la comunidad científica colombiana en la internacionalización mundial de su labor investigativa, innovativa y tecnológica.

Una de sus principales estrategias es la formación de capital humano en el exterior, la cual se inserta dentro del Programa de Formación de Recursos Humanos, que tiene como misión “la ampliación y reproducción del capital social de la investigación en ciencia y tecnología, apoyando la formación de recursos humanos altamente calificados, promoviendo la consolidación y multiplicación de los grupos, centros de investigación y desarrollo tecnológico e instituciones del conocimiento como base del proceso de consolidación de la comunidad científica y tecnológica del país”¹⁹, afianzando en esta medida la creación, desarrollo y consolidación de una inteligencia social, entendiendo esta como la “habilidad organizada de un país para adaptarse a un mundo que cambia rápidamente, combinando la adquisición,

evaluación y uso de información, con actividades y operaciones planeadas en consecuencia”²⁰, inteligencia que haga a su vez parte del patrimonio común en materia de ciencia y tecnología, para construir la sociedad del conocimiento en los términos reseñados anteriormente.

Respecto de la importancia del capital humano en el contexto de la globalización, la internacionalización de la ciencia y la apropiación social del conocimiento, el documento Conpes²¹, al tratar el tema de la formación en recursos humanos en áreas estratégicas señaló:

“ El elemento central para el vínculo efectivo entre ciencia y desarrollo lo constituye la formación de capital humano. La solidez de éste vínculo depende de la interacción entre educación e investigación; la educación como proceso de aprendizaje y la investigación como proceso de generación y adaptación de conocimiento. Los recursos humanos aparecen así, como el punto de partida del crecimiento, la equidad y el desarrollo, dentro de una concepción según la cual una formación de alto nivel y calidad, es condición necesaria para producir y socializar el conocimiento, factores que ciertamente se constituyen en ventajas permanentes para un desarrollo sostenible a largo plazo. La globalización y el acelerado cambio tecnológico, base de la competitividad y crecimiento exportador, hacen necesario contar con un recurso humano cuyas características sean la flexibilidad y la capacidad de aprendizaje continuo y de adaptación a los permanentes cambios de orden tecnológico y organizacional.”

Una de las estrategias más importantes de la política de internacionalización de la ciencia, es la Red Caldas²². Ésta, es un “instrumento de comunicación para el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos entre los investigadores colombianos que se encuentran fuera del país y la comunidad científica nacional, con el fin de vincularlos a las actividades de ciencia y tecnología del país”²³.

Así las cosas la Red tiene por objeto principal “facilitar el establecimiento de una comunidad virtual del conocimiento, liderada por científicos e investigadores colombianos dentro y fuera del país, y la puesta en marcha de un programa de participación y apropiación pública de conocimiento científico y tecnológico en Colombia”²⁴.

Encuentra la Corte que precisamente, es en las actividades desarrolladas por la Red Caldas,

en donde se manifiesta de manera más clara la preocupación de Colciencias en torno al fenómeno de la globalización como aspecto fundamental para el desarrollo de la ciencia y la tecnología nacionales²⁵. En este sentido, ha expresado que “las redes de conocimiento desempeñan un papel cada vez más importante en el campo científico y tecnológico, porque ofrecen la posibilidad de movilizar y combinar capacidades de investigación ubicadas en diferentes espacios geográficos con mayor velocidad de circulación de conocimiento”²⁶. Así mismo, es resaltado el papel de los becarios como actores principales en la consecución de los objetivos de la Red, en la medida en que son “observadores de cambios tecnológicos y oportunidades de cooperación, como negociadores de proyectos conjuntos y como interlocutores en el área temática de su especialidad”.²⁷

De igual forma, de acuerdo con el informe, “Aprovechamiento de la Diáspora e Inserción en Redes Globales de conocimiento: El caso de la Red Caldas”, de abril de 2004, presentado al Banco Mundial y obrante como prueba en el expediente, no puede desconocerse el papel trascendental de los becarios frente al fenómeno global en el cual, el acceso al conocimiento protegido depende en buena medida de contar con redes de intercambio de conocimiento donde la diáspora y los becarios en el exterior son fundamentales para acceder a ciertas comunidades que, dado su grado de especialidad y acceso a la capacidad de investigación que tienen los centros de excelencia a nivel mundial, sólo son abordables desde redes científicas.

Claro, dichas redes no se basan sólo en el desarrollo de proyectos conjuntos sino en el acceso al conocimiento protegido que estas redes tienen, aspecto en el cual los becarios que se encuentran en el exterior desempeñan una función de enlace fundamental toda vez que la forma de participación en las mismas implica toda una gama de “instrumentos y mecanismos, tales como pasantías, intercambio de científicos e ingenieros, participación en reuniones, inserción en redes especializadas de bases de datos, fortalecimiento de capacidades e infraestructura, capacitación de recursos humanos y otros mecanismos que permitan el acceso a dicho conocimiento y su apropiación por parte de personas, grupos e instituciones del país, como mecanismos de transferencia de conocimiento”.

A lo anterior se une la importancia de la Red para el manejo y aprovechamiento de lo que se ha llamado Diáspora Científica. Este fenómeno implica, de un lado, la existencia de investigadores que constituyen la base nacional de recursos humanos en formación en

ciencia y tecnología que se están preparando para retornar al país - y en consecuencia, mantienen vínculos con la comunidad científica nacional - y, de otro lado, la existencia de un buen número de investigadores que, no teniendo o manteniendo ningún tipo de vínculo con la comunidad académica y científica nacional, desarrollan su actividad científico-investigativa al margen de toda finalidad en materia de ciencia y tecnología de su país de origen.

Dentro de las estrategias para afrontar este último problema, debe destacarse, en el contexto de la educación y la globalización, la propuesta dirigida a promover redes temáticas en investigación y desarrollo tecnológico, grupos y centros virtuales, y la ejecución conjunta de proyectos nacionales entre grupos consolidados y otros en desarrollo²⁸.

Al respecto, Colciencias no ha sido ajena a las problemáticas que presenta la emigración de investigadores y científicos. Por ello, ha expresado su notable interés por el aprovechamiento de la diáspora científica y tecnológica “para integrarla al proceso de globalización de la comunidad científica nacional”²⁹ y le ha asignado la función de “facilitar el acceso a la capacidad de investigación existente en centros de excelencia a nivel mundial.”

Así las cosas, las Redes Investigativas constituyen un esfuerzo explícitamente orientado a aprovechar la diáspora científica del país para que la emigración de profesionales que se estaba presentando no necesariamente implique que personas altamente calificadas se pierdan para el país. En esta medida, para el aprovechamiento de las actividades de los becarios en el exterior, la Red Caldas es parte de las respuestas a la necesidad de encontrar formas de integrarlos al SNCYT, en tanto retornan al país.

Finalmente la Sala expresa que todo lo anterior ha de enmarcarse dentro de un contexto constitucional que propende a la apropiación social del conocimiento. Al respecto el Documento Conpes, “Política Nacional de Ciencia y Tecnología 2000-2002”, señaló, al realizar el diagnóstico de la situación³⁰, que:

“Partiendo del principio de que no existe conocimiento sin comunicación, y que es inseparable la generación de conocimiento de su apropiación y aplicación, es indispensable el fortalecimiento de mecanismos de comunicación e información de la actividad científica y tecnológica, así como de la difusión, discusión y uso de sus resultados entre académicos, investigadores, gobierno, empresarios y público en general. En este sentido, una de las falencias que se puede identificar en el país es que el acceso al conocimiento sea un bien

público accesible, en lo posible, tanto a todos los sectores de la sociedad, como a todas las regiones de Colombia. Otra de las debilidades del sistema consiste en que muchos de los resultados de los proyectos de investigación no son apropiados debidamente por la sociedad o el sector productivo”.

Así pues, no en vano Colciencias en el informe de gestión del cuatrienio 1998-2002 estableció como misión: planear, articular y fomentar, en el marco del SNCYT, la construcción y consolidación de la capacidad endógena de generación, transferencia y apropiación pública del conocimiento con criterios de claridad, ética y pertinencia social, económica y cultural, para convertirlo en factor de desarrollo y bienestar social.

Al respecto, la Sala precisa que no tendría sentido alguno el desarrollo del mandato constitucional del fomento a la ciencia y la tecnología, si los esfuerzos y logros obtenidos por los actores del SNCYT - incluyendo los becarios que se preparan en el exterior-, no se integraran a las prácticas de la sociedad colombiana.

En conclusión, los becarios del programa de Colciencias que se preparan en el exterior constituyen un recurso humano fundamental dentro del objetivo constitucional del fomento a la ciencia y la tecnología, toda vez que: (i) su actividad es un factor cardinal para la interacción entre redes y comunidades de investigación nacionales con las internacionales³¹; (ii) facilitan el intercambio de científicos o investigadores³²; (iii) cumplen una función renovadora en la consolidación de las sociedades del conocimiento; y (iv) constituyen un instrumento primordial para la socialización del conocimiento.

6. Políticas para el envío y retorno de los becarios del programa de colciencias.

6.1 Generalidades acerca de la políticas para envío y retorno de becarios del programa de Colciencias.

En este punto procede la Sala a estudiar el estado actual de las políticas dirigidas a la preparación y retorno de los becarios, como una de las estrategias del Sistema para fomentar la ciencia y la tecnología.

Respecto de la preparación y envío de becarios al exterior se encuentra que, de acuerdo a lo expresado por Colciencias, y en el marco del Programa de Capacitación de Recursos

Humanos, se ha impulsado el componente Becas - Crédito, tanto en el país como en el exterior, mediante el mecanismo de las convocatorias públicas y evaluación de pares externos con los más altos estándares, todo lo cual ha conducido a la concesión, a través de convocatorias nacionales, de más de 800 becas crédito para estudios de postgrado en el exterior.

Dicho componente de formación de recursos humanos, destinado a consolidar la capacidad científica a partir de programas de formación en maestría y doctorado, se materializó a través de créditos externos con el BID y más recientemente con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF.

En desarrollo de los créditos mencionados, el contrato de crédito No. 875/C-CO de 1995, celebrado entre Colciencias y el BID - y reseñado en el acápite de pruebas-, regula el componente de formación en recursos humanos y fortalecimiento de la comunidad científica específicamente en el área de postgrados en el exterior, estableciendo los parámetros para el otorgamiento por parte de Colciencias de becas-crédito mediante contratos de crédito educativo celebrados entre dicha entidad y los particulares beneficiados del crédito para estudios en el exterior.

Estos últimos contratos se caracterizan por : (i) tener la categoría de contratos estatales, toda vez que son celebrados entre una entidad pública, como lo es Colciencias, con particulares- los beneficiarios de las becas-crédito-, para el desarrollo de una finalidad constitucional; (ii) estar supeditados a los parámetros generales establecidos en la materia por el BID en los contratos de crédito celebrados con Colciencias; y (iii), enmarcarse dentro de las reglas generales señaladas en el Decreto 591 del 26 de febrero de 1991, en el que se regulan las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas.

La primera característica, esto es, la categoría de contratos estatales que tienen los contratos de crédito educativo, implica que Colciencias, debe regirse en sus actuaciones contractuales por la Ley 80 de 1993, por la cual se expidió el Estatuto General de contratación de la Administración Pública. En efecto, esta Ley establece, en su artículo 1°, que su objeto es “disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales”, y en la medida en que Colciencias es un establecimiento público del orden

nacional, de acuerdo con los Decretos 2869 y 585 de 1991, tiene la calidad de entidad estatal³³.

La segunda característica relativa a la observancia de los parámetros generales establecidos en la materia por el BID - reseñadas en el acápite de pruebas -, comporta la observancia por parte de Colciencias, de las siguientes medidas generales al momento de celebrar contratos de crédito educativo: (i) “[l]os créditos que se concedan serán amortizables en un plazo no mayor a diez años, pero podrán ser condonados total o parcialmente por culminación exitosa del programa de capacitación, retorno al país, prestación de servicios a los beneficiarios institucionales y productividad científica y tecnológica” y (ii) respecto de los porcentajes de condonación, “Colciencias constituirá un comité de capacitación, que se apoyará para desarrollar su trabajo en los consejos de los programas nacionales de ciencia y tecnología, y que tendrá como función primordial evaluar la documentación presentada por el becario y definir el porcentaje de condonación del crédito otorgado, el cual podrá ser hasta del 100%”.

Finalmente, los contratos de crédito educativo deben corresponder con alguna de las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas que establece el Decreto 591 de 1991 en los siguientes términos:

“Artículo 8º. La Nación y sus entidades descentralizadas podrán celebrar contratos de financiamiento destinados a actividades científicas y tecnológicas, que tengan por objeto proveer de recursos al particular contratista o a otra entidad pública, en una cualquiera de las siguientes formas:

Reembolso obligatorio. El contratista beneficiario del financiamiento deberá pagar los recursos en las condiciones de plazo e intereses que se hayan pactado.

Reembolso condicional. La entidad contratante podrá eximir parcial o totalmente la obligación de pago de capital y/o intereses cuando, a su juicio, la actividad realizada por el contratista ha tenido éxito. Esta decisión se adoptará mediante resolución motivada.

Reembolso parcial. Para inversiones en actividades precompetitivas, de alto riesgo tecnológico, de larga maduración o de interés general, la entidad contratante podrá determinar en el contrato la cuantía de los recursos reembolsables y la de los que no lo son.

Recuperación contingente. La obligación de pago del capital e intereses sólo surge cuando, a juicio de la entidad contratante, se determine que se ha configurado una de las causales específicas de reembolso que se señalen en el contrato. La existencia de la obligación será establecida mediante resolución motivada.”

Así entonces, la Sala encuentra que el mecanismo para hacer efectiva la estrategia de preparación de científicos e investigadores en el exterior, ha sido la celebración de créditos educativos entre Colciencias y cada uno de los becarios, en observancia de las regulaciones reseñadas. Mediante aquellos, la entidad mencionada otorga un préstamo de estudio a los becarios, con la posibilidad de obtener su condonación parcial o total de acuerdo a las siguientes condiciones:

* Un 50% por el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) culminación exitosa del programa de estudios financiado; (ii) retorno al país; y (iii) vinculación a una institución del sistema nacional de ciencia y tecnología por un tiempo igual al financiado. En el caso de que falte alguno de los tres requisitos enunciados, no procede la condonación por el porcentaje señalado, la condonación no procede en ningún porcentaje y, en consecuencia, el becario debe reintegrar a Colciencias el monto total girado.

* El 50% restante, si el becario desarrolla actividades – previa evaluación de éstas y de sus logros -, que comprendan: (i) publicación de artículos en revistas científicas nacionales e internacionales indexadas; (ii) desarrollo de proyectos de investigación durante su estadía en el exterior o una vez retorne al país; (iii) vinculación a grupos de investigación del exterior y papel desarrollado en los mismos; (iv) establecimiento de vínculos académicos y científicos entre el grupo de investigación o la institución que lo avaló y el grupo o institución donde realiza o realizó su doctorado o maestría; (v) vinculación activa a la Red Caldas que tiene como objetivo el establecimiento de vínculos entre la comunidad académica internacional y la comunidad académica y científica del país; (vi) distinciones y premios académicos logrados durante la realización del programa de estudios financiado.

Las condiciones expresadas evidencian que la condonación es un mecanismo para evitar que

los becarios no retornen al país, evento en el cual se perdería el esfuerzo realizado por las instituciones de ciencia y tecnología para formar recursos humanos que se integren y se vinculen a los procesos productivos y de desarrollo de Colombia.

Así mismo, la Sala señala que, en directa conexión con lo anterior, los programas de formación de recursos humanos se enmarcan dentro del principio de reciprocidad de derechos y obligaciones constitucionales. En este orden, el primer aspecto que debe estudiarse respecto al retorno de los becarios que se preparan en el exterior es el deber constitucional que éstos tienen, como miembros activos del SNCYT, de retribuir al país, con sus conocimientos, los beneficios científicos e investigativos que han recibido con ocasión de las becas-crédito otorgadas en las condiciones señaladas por Colciencias.

En este sentido la sentencia T-532 de 199234 expresó:

“En la base de los deberes sociales se encuentra el principio de reciprocidad (CP art. 95). La Constitución reconoce a la persona y al ciudadano derechos y libertades, pero, al mismo tiempo, le impone obligaciones.

Los beneficios que representa para el individuo las relaciones conmutativas de la vida en sociedad deben ser compensados por éste a fin de mejorar las condiciones materiales y espirituales de la convivencia social y ampliar permanentemente el número de miembros de la comunidad capaces de gozar de una existencia digna (CP Preámbulo, arts. 1, 95, 58 y 333). En una sociedad pobre, la justicia distributiva no puede ser solamente cometido del Estado, sino actitud y praxis de todos, mayormente de los mejor dotados.

(...) Uno de los campos en que se aplica el principio de reciprocidad es el de los estudios en el exterior, cuando ellos se realizan gracias al apoyo de instituciones públicas, nacionales o extranjeras. Las personas favorecidas con “becas-préstamo” concedidas por el Instituto Colombiano de Estudios Técnicos en el Exterior, ICETEX, o mediante mercedes de Gobiernos extranjeros en desarrollo de convenios de cooperación técnica, generalmente, salvo las excepciones establecidas en la ley, están obligadas a soportar determinadas cargas que su condición de ventaja relativa les impone, como es la de prestar con posterioridad a su terminación, un servicio social por un cierto período. Esta obligación puede consistir en

retornar al país, luego de concluidos los estudios, con el objeto de trabajar en la respectiva especialización durante un término mínimo de dos años”.

Precisamente, en razón del principio de reciprocidad, en el marco del mandato constitucional del fomento a la ciencia y tecnología, instituciones que promueven la preparación de colombianos en el exterior, como la Comisión para el Intercambio Educativo - Fulbright -, o la Fundación Konrad Adenauer, han establecido como condición para los aspirantes a una beca, el compromiso de regresar a contribuir con sus conocimientos al desarrollo del país de origen, por un tiempo determinado.

En este orden de cosas, la Sala concluye la importancia de la vinculación de los becarios que se preparan en el exterior dentro del programa de Colciencias, y el deber constitucional de estos, dirigido a retribuir al país la preparación que les ha sido facilitada.

6.2. Estado actual de las políticas nacionales para el retorno de becarios.

De otro lado, encuentra la Sala que la situación de los becarios de Colciencias que regresan del exterior, no se encuentra acompañada de una política concreta que regule las condiciones en las que aquellos, junto con sus conocimientos, puedan ser incorporados e integrados a las entidades del SNCYT.

A continuación se enuncian algunas de las principales circunstancias que caracterizan la dificultad del SNCYT y de los sectores de investigación del país, para absorber la demanda laboral de los becarios que retornan al país.

1. La crisis económica de las entidades de investigación del país:

De acuerdo con el documento “Consideraciones sobre el Programa de Becarios Colciencias -BID”, reseñado en el numeral 18 del acápite de pruebas, la drástica reducción en la financiación de la investigación que se presentó en el país a partir de 1998 hizo imposible ofrecer a gran parte de los becarios un puesto acorde con su experiencia, tanto respecto de la remuneración estable como respecto de la capacidad de ofrecer al becario las herramientas para que pueda adelantar trabajos de investigación de nivel competitivo internacional.

Así mismo, la situación del sector de ciencia y tecnología es crítica. En esta medida, las universidades en general, con muy pocas excepciones, no disponen de recursos propios para destinar a tal fin, a lo cual se agrega la reducción del presupuesto de Colciencias, la cual ha hecho imposible pensar en financiar, a través de proyectos de investigación, el montaje o renovación de laboratorios.

Igualmente y de acuerdo con el diagnóstico sobre la investigación científica y generación de conocimiento, presentada en el documento Conpes,³⁵ las entidades de investigación del país - aproximadamente 106 centros y 234 grupos de investigación-, están atravesando “serias dificultades, para financiar tanto su funcionamiento como los nuevos proyectos, siendo ésta una de las principales razones por las cuales la investigación que hay en curso en el país sea insuficiente para atender satisfactoriamente la solución de los problemas nacionales”.

Ante esta situación, a mediados del año 2000 se planteó la necesidad de generar una estrategia que contribuyera al regreso y vinculación efectiva de los beneficiarios del Programa de Becas a actividades científicas y tecnológicas en instituciones nacionales, de acuerdo con la filosofía del programa³⁶. Como resultado, la Subdirección de Programas de Desarrollo Científico y Tecnológico destinó cerca de mil millones de pesos para financiar proyectos de investigación presentados por instituciones colombianas en los cuales participaran becarios de Colciencias, que hubieran cursado estudios de doctorado en el exterior.

Sin embargo, de acuerdo con lo informado por Colciencias a esta Corporación en escrito del 26 de mayo de 2004, desde dicha fecha no se han abierto nuevas convocatorias, debido a la ausencia de recursos para tal fin.

2. La desarticulación entre el sector académico y el sector productivo del país:

El documento Conpes³⁷ también precisó que en materia de innovación y desarrollo tecnológico, uno de los principales problemas radica en que el sector productivo del país percibe al sector académico como aislado y alejado de las necesidades reales del empresario, toda vez que se ha concentrado en desarrollar proyectos de investigación básica y labores de docencia, mientras que “el sector académico no encuentra suficiente apoyo de los empresarios para financiar proyectos de investigación y desarrollo”. Lo anterior evidencia otro de los factores desfavorables para la condición de los becarios que retornan al país.

De esta manera, el Plan de Estrategias expresa la necesidad de que la formación de capital humano esté acompañada por estrategias de apoyo para la incorporación de investigadores de alto nivel en las empresas colombianas, que permita así una “alta tasa social de retorno a la inversión en formación y promueva el regreso y utilización del capital humano”. Por esta razón se advierte la utilidad de crear, por ejemplo, estímulos fiscales para las empresas o entidades que promuevan la investigación científica y tecnológica y vinculen a investigadores con título de doctorado.

Todo lo anterior da muestra de cómo los diferentes sectores del país han caído en cuenta de la dificultad actual de vincular a los profesionales que han realizado doctorados y maestrías en el exterior.

3. Sistemas de información para acceder a entidades de ciencia y tecnología:

La Sala observa, de acuerdo a lo señalado por Colciencias, que no existe una base específica que indique a los becarios las fuentes de vinculación laboral o que les dé las herramientas para obtener la vinculación requerida, toda vez que si bien aquella cuenta con una infraestructura de información y actualización de datos, la misma no está dirigida concretamente a la regulación del retorno y vinculación laboral de los becarios.

En efecto, si bien Colciencias señaló la existencia de la Red Scienti, la página web de Colciencias, los contactos con universidades, grupos y centros de investigación, así como el boletín Cociencias.com, como instrumentos de comunicación que brindan información sobre las hojas de vida de investigadores y becarios, el número y tipo de becarios que están en el exterior incluyendo el tipo de estudios que realizan, así como de ofertas de trabajo, no existe un sistema de información que indique el número y la clase de entidades del SNCYT que cuenten con capacidad de vinculación laboral de los becarios, ni tampoco los mecanismos para obtener tal vinculación.

Es por ello que, dentro de las recomendaciones que el Concejo de Ciencia y Tecnología, el Departamento Nacional de planeación y Colciencias han hecho al Conpes³⁸, está la de Solicitar a Colciencias y a los demás componentes del SNCYT, fortalecer el sistema de información de Ciencia y Tecnología y apoyar la consolidación del observatorio Nacional de Ciencia y Tecnología, y al Departamento Nacional de Planeación y a Colciencias la construcción de un mapa general y por sectores para determinar las funciones, los recursos y

los programas de las distintas instancias que realizan actividades de ciencia y tecnología.

Así mismo, una de las líneas de acción del Plan Estratégico del Programa de Formación de Recursos Humanos y Fortalecimiento de la Comunidad Científica, Programa de formación doctoral y de maestría, es la de “Generar y divulgar la información necesaria sobre oferta y demanda de Recursos Humanos en el país”, lo cual indica la preocupación de la entidad demandada por la situación actual de la información en materia de recursos humanos formados en el exterior.

Así las cosas, aun cuando Colciencias y el sector académico y de investigación del país han caído en la cuenta de la difícil situación del regreso de los becarios, formulando, en consecuencia, respuestas que evidencian la complejidad de la situación, tales medidas no logran cubrir el déficit en materia de vinculación laboral.

En conclusión, la Sala advierte que si bien los programas de Colciencias han desarrollado toda una política para la vinculación, selección y preparación de becarios y que algunas de las estrategias y objetivos planteados en dichos programas están dirigidas a regular el retorno de becarios - esto es la convocatoria realizada en el 2001 -, no existe una política específica dirigida a la regulación de su retorno que tome en cuenta las circunstancias del contexto en que aquel se pudiese dar, así como tampoco existe una articulación de las fuentes de financiación para dicho retorno, con las cuales se puedan delimitar las condiciones de vinculación laboral y académica de los becarios.

7. Debido proceso en las actuaciones administrativas contractuales.

7.1. Generalidades

En lo atinente a la sujeción de toda actuación administrativa al debido proceso, la Sentencia T-442 de 199239 expresó:

“Se observa que el debido proceso se mueve dentro del contexto de garantizar la correcta producción de los actos administrativos, y por ello extiende su cobertura a todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública, en la realización de sus objetivos y fines estatales, es decir, cobija a todas sus manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que realicen los particulares, a los procesos que por motivo y

con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular, que a través de ellas se hayan afectado sus intereses”.

Respecto de la efectividad que debe caracterizar la aplicación del debido proceso, la Sentencia T-1341 de 2001⁴⁰, estableció:

“En efecto, el derecho al debido proceso satisface las exigencias que sean indispensables para asegurar la efectividad material de los derechos y de esta manera la prevalencia del derecho sustancial (CP, art. 288), fin esencial del Estado social de derecho (CP, art. 2o.). De esta manera, la garantía de la realización de una actuación o proceso adelantados en debida forma debe constituir una oportunidad material para que se otorgue adecuada protección de los derechos de las personas, mediante el ofrecimiento de todos los medios posibles y adecuados para lograr dicho fin.”

En materia contractual, la Sala manifiesta que el debido proceso debe ser observado teniendo en cuenta que, las actuaciones contractuales de las entidades estatales deben estar orientadas al cumplimiento de los fines estatales y constitucionales, y en consecuencia, dichos contratos, al servicio del interés general, “no constituyen por sí mismos una finalidad sino que representan un medio para “...la adquisición de bienes y servicios tendientes a lograr los fines del Estado en forma legal, armónica y eficaz...”⁴¹⁴² . En esta medida, constituye parte integral del respeto al debido proceso de los contratistas, que las actuaciones contractuales respondan a un interés general.

En este orden de ideas, las potestades excepcionales⁴³ consagradas en los contratos estatales, que dan a la entidad estatal una cierta primacía frente al particular en virtud del carácter instrumental de estos últimos, constituyen un poder especial de orden administrativo cuyo uso, en observancia de los derechos fundamentales de los contratistas, debe supeditarse de manera eficaz a la finalidad constitucional o legal en virtud de la cual fue celebrado el respectivo contrato.

En este sentido, la sentencia T-1341 de 2001, citada anteriormente, indicó respecto de las potestades excepcionales y el debido proceso, lo siguiente:

(...) “el ejercicio de las potestades excepcionales en materia contractual, comoquiera que se estatuyen en garantía de la vigencia del orden jurídico y por motivo de la superioridad del poder público que ostenta la Administración, para así cumplir con los fines del Estado en materia contractual estatal, deben dar cuenta de un claro respeto a la vigencia y efectividad de los derechos de los contratistas, especialmente, de los derechos con naturaleza fundamental, como ocurre con el derecho de defensa.”

En conclusión, el desarrollo contractual en general y específicamente el uso de las potestades excepcionales, implica necesariamente el respeto a los derechos de contradicción y defensa de los contratistas, así como la necesaria justificación de su aplicación en el interés general que desarrolla el contrato específico.

7.2. Debido proceso en la ejecución de contratos de crédito educativo celebrados por Colciencias

Los contratos de crédito educativo suscritos entre Colciencias y los becarios, tienen como objetivo la preparación de éstos en el exterior, a fin de que culminados sus estudios, integren y retribuyan sus conocimientos a la comunidad científica del país.

En este sentido, Colciencias cumple su finalidad constitucional de estímulo a la ciencia y la tecnología. Al respecto, dicha entidad expresó a esta Corporación, que el programa de becarios tiene como objetivo la permanente actualización de los investigadores y “la interacción fuerte de los grupos de investigación y su inserción en redes internacionales del conocimiento”, para lo cual, los requisitos contenidos en los contratos de beca-crédito buscan asegurar “el retorno al país, el mantenimiento de vínculos académicos y científicos con sus respectivos grupos de investigación a los cuales pertenecen y la vinculación entre los grupos nacionales y la comunidad científica internacional a la cual se han insertado”.

En desarrollo de esta finalidad, Colciencias puede optar por varias alternativas para hacer efectivos sus cometidos - constituidos por el interés general representado en la consolidación de la ciencia y la tecnología en el país -, una de las cuales es la contenida en la cláusula de los contratos de crédito mediante la cual se cancelan todos los beneficios de la beca.

En este sentido, la cláusula sexta del contrato de crédito educativo 168 de 1996, suscrito entre la peticionaria y Colciencias, que remite a su vez a la cláusula tercera - en donde se

estipulan como obligaciones de la beneficiaria, el retorno al país y la vinculación a una entidad del SNCYT-, establece lo siguiente:

“SEXTA: En el evento que la beneficiaria incumpla cualquiera de las obligaciones establecidas en la cláusula tercera, dará lugar a la suspensión definitiva de los desembolsos y a la terminación unilateral del contrato por parte de Colciencias por lo cual se procederá al cobro de la totalidad de los dineros desembolsados hasta esa fecha más los intereses causados. Será también causal de terminación del contrato cuando la beneficiaria incurra en alguna de las causales de anulación de la beca contempladas en la carta de compromiso.

Parágrafo: El presente contrato no se extinguirá mientras exista alguna obligación pendiente a cargo de la beneficiaria o sus codeudores y a favor de Colciencias.” (Subrayas fuera del texto)

En conexión con lo anterior y como consecuencia de la declaración unilateral de incumplimiento por parte de Colciencias, el Icetex, como entidad encargada de la recuperación de cartera, queda investido de la facultad de exigir el pago inmediato de la totalidad de la deuda, incluso por la vía ejecutiva, con lo cual se afecta no sólo a todo el sistema de ciencia y tecnología, sino a la situación particular de los becarios que se puedan ver perjudicados o beneficiados por la decisión.

Este tipo de cláusulas, consagradas en los contratos de crédito educativo, se originan en el incumplimiento de alguno de los compromisos contractuales adquiridos por los becarios, y su consecuencia es la imposición de una obligación pecuniaria no deseada por aquellos, que puede desembocar en la terminación unilateral⁴⁴ del contrato por parte de Colciencias.

Al respecto, la Sentencia T-1341 de 2001, señaló que este tipo de cláusulas, representan:

(...) “un poder excepcional y coercitivo en el ámbito contractual estatal, que confirma la posición predominante que en veces el Estado debe asumir frente a los administrados, con el fin de asegurar los fines de la contratación y la salvaguarda del ordenamiento jurídico. Dichas potestades son ejercitables en la misma sede de la Administración y sólo cuando resulten cumplidos los requisitos y exigencias legalmente establecidos, lo que destaca su calidad de potestades regladas y excepcionales, sujetas a limitaciones que garantizan y realzan el principio de legalidad administrativa.”

Así las cosas, la aplicación de la cláusula por la cual se cancela toda posibilidad de obtener una condonación, es una potestad excepcional en materia contractual estatal, en la medida en que la entidad pública está efectuando una declaración unilateral de incumplimiento contractual, a fin de recuperar el dinero invertido en los becarios ante la imposibilidad de desarrollar el fin contractual principal, que es la reproducción del conocimiento para el fortalecimiento de la comunidad nacional, a cambio de una condonación total o parcial del crédito.

En esta medida, las cláusulas contenidas en estos contratos desarrollan una potestad excepcional del Estado basada en un supuesto de incumplimiento, en orden a obtener sus cometidos. En este orden, la aplicación de éstas cláusulas debe seguir los principios del debido proceso. En efecto, por expreso mandato constitucional (C.P. art. 29), todo tipo de actuación administrativa sancionatorias debe regirse bajo los parámetros del debido proceso, más aún cuando se trata de un evento en el que la Administración goza de una posición de superioridad de poder público frente al particular, dentro de la relación contractual.

Por consiguiente, y como se verá con más detalle en el acápite siguiente, las garantías individuales mínimas que de este derecho se derivan deben aplicarse en el ámbito de los contratos educativos celebrados por Colciencias.

7.3. El debido proceso en los contratos de crédito educativo implica la proscripción de la responsabilidad objetiva

Procede la Sala a determinar si la valoración objetiva del incumplimiento de los requisitos establecidos en los contratos de crédito educativo para obtener su condonación, constituye una violación al debido proceso.

Para comenzar, esta Corporación reitera que todo poder político o potestad atribuida por la Constitución o la ley a una autoridad no puede traducirse, en su utilización, en el desconocimiento de los derechos inalienables de la persona (CP art. 5).

Así, se presenta un ejercicio arbitrario de la autoridad pública cuando se impone a una persona una carga desproporcionada o injusta. Existe desproporción en el uso de las competencias constitucionales o legales si es evidente la divergencia entre los fines buscados con el otorgamiento de dicha competencia y los medios empleados para

alcanzarlos.

En esta medida, la proporcionalidad que debe regir todas las actuaciones del Estado, incluyendo su actividad contractual a través de la cual realiza sus cometidos, está supeditada al principio de justicia material, el cual es de obligatoria observancia en las actuaciones administrativas, pues la función de aplicar el derecho en un caso concreto no es misión exclusiva del Juez, sino también de la administración cuando define situaciones jurídicas o hace prevalecer sus pretensiones frente a un particular en desarrollo de las competencias y prerrogativas que le son propias.

De esta manera, también en el ámbito de los contratos de créditos educativos - que como se vio constituyen una de las principales estrategias para alcanzar el objetivo constitucional consagrado en los artículos 70 y 71 de la Carta Política -, en los que Colciencias tiene la posibilidad de verificar el cumplimiento de los términos contractuales mediante la declaración unilateral de incumplimiento del contrato, por tratarse del uso de una potestad excepcional, debe respetarse no sólo el debido proceso sino que la aplicación de la medida debe ser razonable y proporcional de acuerdo con las circunstancias de cada caso, así como consecuente con la función constitucional asignada a las entidades y personas que se relacionan con el fomento de la ciencia y la tecnología en el país.

Así las cosas, al tratar el tema de los contratos de crédito educativo, en los que una de sus cláusulas establece la cancelación de la beca por el incumplimiento de ciertos requisitos, se pregunta la Sala si la negativa de toda posibilidad de condonación del crédito en virtud de tal incumplimiento puede hacerse de manera objetiva, ante la mera subsunción de éste en los términos del contrato, o si partiendo de la función constitucional de la entidad y de los efectos que se generarían dentro del SNCYT, la aplicación de la consecuencia requiere un análisis detallado que estudie las circunstancias particulares de cada caso.

Al respecto, la Corte ha reconocido también, en varias providencias⁴⁵, que el debido proceso implica la proscripción de la responsabilidad objetiva, toda vez que aquella es “incompatible con el principio de la dignidad humana”⁴⁶ y con el principio de culpabilidad acogido por la Carta en su artículo 29.

En síntesis, en consideración a que la justicia es valor determinante en el Estado Social de Derecho y se constituye en un marco de conducta de los poderes públicos, ni al legislador

puede serle indiferente en el proceso de creación de normas, ni al aplicador del derecho en su labor de ponderación, debe resultar ajeno a la misma⁴⁷.

Así las cosas la Sala estima que no puede en materia de créditos educativos, aplicarse una responsabilidad objetiva⁴⁸ que implique decretar automática y unilateralmente, el incumplimiento y la eventual terminación del contrato, cuando lo que está de por medio es la necesidad de efectuar un análisis de caso que permita establecer si se están desarrollando o no las finalidades constitucionales relativas a la ciencia y a la tecnología. En esta medida, son esenciales los elementos subjetivos de la conducta, como la culpabilidad, la intencionalidad y la imputabilidad⁴⁹.

8. Del caso en concreto

La accionante debía vincularse a una entidad del SNCYT antes de septiembre de 2001, fecha en que se cumplía el período de gracia establecido en el contrato de crédito, sin embargo no se vinculó sino a partir de octubre de 2003, razón por la cual Colciencias le exigió el pago del crédito educativo por la totalidad de la beca, más los intereses (US\$ 106.000), en un término de 6 años. En esta medida, aunque actualmente trabaja para una Institución que pertenece al SNCYT (Parque Tecnológico del Software - Cluster de Bioinformática), su vinculación se produjo de manera tardía y debe por ello pagar cuotas mensuales de aproximadamente 5 millones de pesos, encontrándose a la espera de un plan de pagos con el Icetex, entidad encargada de ejecutar el cobro.

Procede la Sala a determinar si la decisión mediante la cual Colciencias ordenó la cancelación del estado de becario de la accionante y en consecuencia la condonación del crédito educativo en las condiciones concretas del incumplimiento, vulnera los derechos fundamentales de la actora.

Encuentra la Sala que en el presente caso Colciencias ha vulnerado de un lado, el derecho al debido proceso de la accionante, porque ha realizado una aplicación desproporcionada de sus potestades excepcionales en virtud de la exigencia de un requisito cuyo cumplimiento dependía no sólo de la actividad de la accionante sino de una serie de factores ajenos a su voluntad y, de otro lado, el derecho a la igualdad constitucional de la peticionaria, en la medida en que su caso no fue revisado de forma integral - en aras de encontrar una solución alternativa para mantener el vínculo con Colciencias y negociar una posible condonación del

crédito -, a pesar de encontrarse en una situación equivalente a la de otros becarios del programa de Colciencias, a quienes sí les fueron revisadas las condiciones del cumplimiento de la condonación.

8.1. Vulneración del derecho al debido proceso.

De acuerdo con lo señalado en la parte considerativa de esta Sentencia, corresponde a Colciencias determinar las condiciones para el cumplimiento de los contratos de crédito educativo que desarrollan la finalidad constitucional del fomento a la ciencia y la tecnología, y en este mismo orden, hacer uso de potestades excepcionales cuyas consecuencias han de aplicarse a quienes incumplan esos deberes contractuales de cuyo cumplimiento depende la eficacia misma del SNCYT.

En esta medida, el bien público protegido por Colciencias, esto es, la consolidación y desarrollo de la ciencia y la tecnología en el país a través de la formación de recursos humanos en el exterior, faculta a la entidad para ejercer el “poder especial de orden administrativo” con la finalidad de asegurar que la inversión en capital humano se retribuya para el desarrollo del país.

En desarrollo de lo anterior, los contratos de crédito educativo contienen potestad excepcional, ante el incumplimiento de la obligación de retornar al país y vincularse a una entidad del sistema, la cancelación de la beca-crédito, precisamente como un instrumento para asegurar que la inversión en capital humano se retribuya al país.

Así, en principio, estima la Sala que la sola verificación del incumplimiento es razón suficiente para que Colciencias presuma la negligencia del becario en la observancia de sus deberes contractuales y, en consecuencia, proceda a recuperar el dinero invertido en la formación del becario. Sin embargo, considera la Sala que, en los casos en los que los becarios soliciten la revisión de la decisión debido a circunstancias que, estando por fuera de su ámbito de determinación, dificultan el cumplimiento del requisito, la aplicación de la potestad y sus consecuencias, no puede hacerse de manera objetiva, sino que debe valorarse la situación concreta a fin de establecer si la culpa del incumplimiento recae o no únicamente en cabeza del becario.

En este orden de ideas, es claro que, ante la solicitud de revisión de las condiciones de la

condonación, en virtud de la supuesta imposibilidad de cumplimiento de la vinculación por causas diversas a la voluntad de los becarios, Colciencias debe demostrar que el comportamiento de los becarios no fue diligente en la medida en que no aprovecharon las oportunidades, ni tomaron las precauciones y el cuidado que les correspondía.

En el caso concreto, la aplicación de la disposición contractual excepcional, mediante la cual son canceladas las condonaciones ante el incumplimiento del requisito de vinculación a una entidad del SNCYT, desconoce el derecho del debido proceso de la actora por tres razones: primero, porque la aplicación de dicha medida se efectuó sin valorar que el cumplimiento de tal requisito radica no sólo en cabeza de la becaria sino que depende, para su realización, de factores externos y de condiciones coyunturales, no siempre dependientes de su capacidad de conformación y determinación; segundo, porque no se efectuó pronunciamiento o valoración alguna de las actividades en ciencia y tecnología desarrolladas por la becaria para obtener la condonación del segundo 50% del crédito y, tercero, porque la decisión tomada con ocasión de la verificación objetiva de la no vinculación de la becaria no se corresponde con el fin buscado por las becas crédito concedidas por Colciencias, esto es, el interés público constitucional consagrado en el artículo 71 superior.

Respecto de la primera de las razones, la Sala advierte que la aplicación de la consecuencia de la potestad excepcional a la peticionaria, esto es la cancelación de la beca-crédito, se realizó a título de responsabilidad objetiva que, por regla general, está proscrita de nuestro régimen constitucional (art. 29 C.P). En efecto, la aplicación aludida se efectuó ante la sola verificación de la no vinculación de la actora a una entidad del SNCYT durante el período de gracia, en desconocimiento de las razones expresadas por la becaria en diferentes comunicaciones enviadas a la entidad demandada con el fin de que se reconsiderara la decisión.

En relación con lo anterior, sea lo primero advertir cómo en ciertos casos la posibilidad de dar cumplimiento a la disposición contractual depende no sólo de la diligencia de los becarios para vincularse a una entidad del SNCYT, sino de condiciones a priori que, o dependen de Colciencias - como el diseño de una política clara que regule el retorno de los becarios y su vinculación al Sistema-, o están por fuera de las posibilidades de determinación de esta entidad, dificultando enormemente el cumplimiento del requisito - como por ejemplo la disminución del presupuesto⁵⁰ y la difícil situación de vinculación laboral en las entidades de

investigación del país-.

Las anteriores consideraciones ponen en evidencia que el requisito exigido a la becaria se enmarca en un contexto en el cual su cumplimiento o incumplimiento no puede ser valorado de manera objetiva, tanto por la parte que en él tiene Colciencias, como por la situación de la oferta laboral del Sistema mismo. En este orden de cosas, la valoración del cumplimiento de los requisitos por parte de los becarios que solicitan la revisión de la condición del regreso aduciendo razones ajenas a su voluntad, hace necesario evaluar cada caso concreto a la hora de determinar la aplicación de la cláusula sexta del contrato de crédito educativo o la consideración de una solución diferente que permita conciliar el posible comportamiento contractual diligente del becario con las finalidades del SNCYT.

En este orden de cosas, y toda vez que la becaria informó en varias ocasiones sobre su dificultad para vincularse a una entidad del sistema, así como desarrolló múltiples actividades en beneficio de las comunidades científicas y sociales del país, manteniendo el nexo constante con la Red Caldas, estima la sala que Colciencias ha debido evaluar su situación antes de aplicar la declaración unilateral de incumplimiento con la respectiva consecuencia, cual es la cancelación de la beca crédito.

Sin embargo, como aparece en el acápite de pruebas, Colciencias no se pronunció sobre las actuaciones de la accionante ante las instituciones del SNCYT dirigidas a obtener su vinculación en un área de su experiencia.

En efecto, de acuerdo con la comunicación del 5 de junio de 2003, que informa a la accionante sobre la cancelación de la beca - crédito y la del 11 de julio del mismo año que ratifica la primera, Colciencias no se pronunció acerca los intentos fallidos de la peticionaria para vincularse a una entidad del SNCYT, a fin de cumplir con los requisitos exigidos en el reglamento de condonación, para obtener la remisión del primer 50% del crédito educativo.

En este orden, el material probatorio obrante en el caso, evidencia que no se dio respuesta a las siguientes situaciones y actividades adelantadas por la becaria :

(i)El Instituto Von Humbolt, que la presentó, no emitió respuesta positiva a sus solicitudes, fechadas el 15 de septiembre de 1999 y el 10 de mayo de 2000, para una vinculación directa o la formulación inmediata de un proyecto de investigación específico para facilitar su

contratación laboral, sin embargo la accionante mantiene el vínculo con dicha entidad a través del proyecto BioIntegra, como aparece a folio 283, proyecto que ha sido intensamente impulsado por el Dr. Joe Tohme ante la evidencia de la culminación de estudios doctorales de los becarios de Colciencias y la escasa oferta de trabajo; (ii) en la Universidad Nacional presentó un proyecto de investigación en bioquímica molecular e ingeniería genética en caucho en el 2001 para obtener su repatriación, sin obtener aprobación; y en la universidad Nacional de Medellín, se presentó a la convocatoria de 2003 para profesor de tiempo completo en el área de biología general y celular, siendo clasificada como no habilitada en tanto que no acreditaba el título de pregrado en biología, sino en microbiología con doctorado en biología molecular en plantas; (iv) en la universidad de Antioquia de manera conjunta con Fernando Echeverry, docente de la facultad de farmacia, presentó una propuesta para la convocatoria de becas Vavilov-Frankel que no fue seleccionada en abril de 2000; y, (v) en julio de 2003 participó en la convocatoria de Cenicafe para profesional de investigación

Igualmente, la entidad demandada guardó silencio respecto de las comunicaciones del 6 y 17 de octubre de 2003 en las que la actora informa de su vinculación laboral a una entidad del Sistema, esto es, el Cluster de Bioinformática, Parque Soft.

De otro lado y de acuerdo con lo expresado por la accionante en el numeral 10 del acápite de hechos, y lo enunciado por Colciencias en el escrito del 26 de mayo de 2004, dirigido a esta Corporación, a finales de 2001 la peticionaria tuvo la oportunidad de vincularse a la Universidad Militar como docente, pero en razón a que llevaba casi seis meses de vinculación en el Instituto Max Planck de Alemania, no aceptó tal ofrecimiento. Al respecto, la Sala considera importante advertir que la valoración de esta oportunidad de vinculación no fue nunca apreciada, comunicada ni expresada por la entidad demandada, durante el proceso de cancelación del estado de becaria de la accionante, razón por la cual tal circunstancia no puede ser argumento válido para legitimar el actuar de Colciencias, toda vez que la oportunidad de vinculación laboral con la Universidad Militar nunca se le dio a conocer a la accionante como justificación de la cancelación de la beca.

En conclusión, la Sala encuentra que la entidad demandada realizó un juicio de responsabilidad objetiva en el examen del cumplimiento, por parte de la peticionaria, de los requisitos para obtener la condonación del primer 50% del crédito educativo, de acuerdo con

lo señalado en el reglamento de condonación.

Respecto de la ausencia de valoración de las acciones de fomento de la ciencia colombiana adelantadas por la becaria, como segunda causal del actuar violatorio del derecho del debido de la peticionaria y desproporcionado de la entidad demandada, la Sala encuentra que, de acuerdo con las comunicaciones del 5 de junio de 2003, que informa a la accionante sobre la cancelación de la beca - crédito, y del 11 de julio del mismo año que ratifica la primera, Colciencias no se pronunció acerca de las siguientes actuaciones de la becaria que desarrollan claramente el objetivo constitucional del fomento a la ciencia y la tecnología en el marco de la globalización, la consolidación de redes internacionales y la divulgación y apropiación social del conocimiento:

i) Publicación y divulgación de trabajos científicos en revistas de Peer Review, y a nivel nacional en la Revista Nacional de Biotecnología; (ii) publicación en la Gaceta municipal de Tibasosa un relato en biotecnología de fácil comprensión enmarcado en la realidad de la región; (iii) inclusión en el 2004, de sus datos como investigadora colombiana, para el concurso como evaluadora en el nuevo sistema de evaluación CYTED - Ciencia y Tecnología para el Desarrollo - programa iberoamericano; (iv) actividades de divulgación científica infantil a través del grupo "La Pandilla del ADN" obteniendo la colaboración para ello, del instituto Max Plank en Alemania; (v) participación en la elaboración de un proyecto de investigación en el marco de la convocatoria de ayuda a la investigación en biología de la conservación de la fundación BBVA; (vi) participación en la creación de la Fundación Ciencia Activa para la divulgación científica y la popularización de las ciencias, y paralelamente la página web www.ciencia-activa.org, la cual tiene como objetivo "la popularización de las ciencias biológicas, transmitiéndola con un lenguaje sencillo y con una pedagogía basada en la comparación, la experimentación, la interacción, creatividad y el juego".

Con relación esta última acción de fomento de la ciencia colombiana, vale resaltar que uno de los parámetros reguladores de la actividad de Colciencias es el de la apropiación social del conocimiento que, como se vio ha sido especialmente desarrollado por la accionante, especialmente en torno a la población infantil⁵¹. En efecto, las cartillas que difundió son un factor de generación de comunicación que promueve la comprensión de la ciencia y la tecnología por parte de la sociedad, y en este caso especial por parte de la comunidad infantil, desarrollando el espíritu investigativo y científico de los niños.

No entiende entonces la Sala la negativa de la entidad demandada de revisar los aspectos reseñados, al momento de tomar la determinación de cancelar la condición de becaria de la peticionaria, y de comunicársela a la misma, teniendo en cuenta que, de acuerdo a lo señalado en los considerandos de este fallo, los contratos de beca - crédito están orientados directamente a promover y solidificar el tipo de actividades que la becaria está realizando en desarrollo de la finalidad constitucional del fomento a la ciencia y la tecnología, en un contexto en donde la globalización de la ciencia y las necesidades imperiosas de socializar el conocimiento implican una valoración cuidadosa de los recursos humanos con que cuenta el país.

Al respecto podría pensarse que, ante el incumplimiento del requisito de vinculación a una entidad del SNCYT, no sería necesario evaluar el actuar de la becaria en desarrollo del fomento de la ciencia y la tecnología, toda vez que el reglamento de condonación establece que ante el incumplimiento de cualquiera de los tres requisitos estipulados para obtener el primer 50% de condonación - esto es, la culminación exitosa del programa de estudio, el retorno y la vinculación a una entidad del SNCYT-, debe reintegrarse la totalidad del monto girado, como lo indica el reglamento de condonación:

“El cumplimiento de estos tres requisitos es indispensable para tener derecho a la condonación.

En caso de incumplimiento de uno de estos tres requisitos, usted deberá reintegrar a Colciencias el monto total girado.”

Sin embargo, en la medida en que esta condición contractual hace inescindibles los requisitos para obtener los porcentajes de condonación - ya que la valoración de las actividades y logros en ciencia y tecnología de la becaria depende de que previamente se haya dado cumplimiento a la culminación del programa, al retorno y a la vinculación laboral a una entidad del SNCYT -, la negativa a realizar tal valoración y a pronunciarse sobre ella, bajo el argumento de la verificación meramente objetiva del incumplimiento del requisito de la vinculación, resulta abiertamente desproporcionada y en consecuencia, inconstitucional.

En esta medida, no sería proporcionado con las finalidades de Colciencias y del propio objeto del contrato de beca-crédito pasar por alto la valoración de las actividades y logros obtenidos por la becaria, tanto por su incidencia e importancia para la ciencia y la técnica nacionales,

como porque el estudio de factibilidad de la condonación de un 50% del crédito se estaría haciendo depender de un juicio de responsabilidad objetiva y de factores ajenos a la conducta y autodeterminación de la becaria – esto es la situación actual de la oferta laboral en el área de su experiencia –.

Al respecto, debe precisarse que el desarrollo de las actividades mencionadas no configura por sí solo el cumplimiento, por equivalencia, de los primeros requisitos para obtener la condonación del primer 50% del crédito. En esta medida, el sólo desarrollo de actividades y logros en ciencia y tecnología, no pueden ser causa suficiente para la condonación del crédito.

Sin embargo, en la medida en que dichas actividades son inescindibles del cumplimiento de los primeros tres requisitos y desempeñan el mismo fin constitucional al desarrollar actividades indispensables para la consolidación y promoción de la ciencia y tecnología nacionales, no pueden ser desconocidas al momento de tomar una decisión que afecta no sólo los intereses de la becaria, sino los de todo el sistema de ciencia y tecnología, so pena de que la decisión sea desproporcionada respecto del objeto de contrato de beca-crédito y del derecho al debido proceso de la becaria, el cual es vulnerado cuando el comportamiento contractual de la peticionaria es valorado bajo los parámetros de la responsabilidad objetiva.

En directa relación con lo anterior, la tercera de las causales de la afectación al debido proceso, radica en que la aplicación de la medida contenida en la potestad excepcional, no se corresponde con el fin de promoción buscado por el sistema de becas en el campo científico, esto es, el interés público constitucional consagrado en el artículo 71 superior.

En efecto, la aplicación de la consecuencia de la potestad excepcional, a la manera de un juicio por responsabilidad objetiva, es una medida desproporcionada frente al fin perseguido por el sistema, toda vez que, lo que en realidad puede fomentar y acelerar es el fenómeno de la fuga de cerebros⁵², por el cual investigadores y científicos se desvinculan totalmente de la comunidad, desarrollos e intereses científicos e investigativos de su país de origen.

Así entonces, la aplicación objetiva de la medida aludida no es proporcional con las consecuencias negativas para la peticionaria y para el sistema. En este sentido el resultado final resulta ser más gravoso para la finalidad constitucional del fomento a la ciencia y la

tecnología, que la aplicación de un procedimiento que guarde los análisis de proporcionalidad, toda vez que la peticionaria como becaria, queda totalmente desvinculada del SNCYT y se ve abocada a un perjuicio irremediable toda vez que se trata de una obligación de aproximadamente 102.000 dólares pagadera en seis años, que no consulta los niveles de ingreso de la becaria ni los niveles de remuneración establecidos en Colombia para este tipo de profesionales, lo cual implica la posibilidad de embargo de los bienes del grupo familiar de la becaria, que sirvió de garante en la obligación respectiva.

Un análisis de proporcionalidad demuestra que, si bien en principio la medida (i) persigue un objetivo constitucional, y (ii) es idónea para garantizar la finalidad del retorno, en el caso concreto, la aplicación objetiva de la medida en desconocimiento de la situación subjetiva de la becaria -expresamente comunicada por ésta a la entidad demandada - ocasiona daño mayor a los intereses de accionante y accionada, que el beneficio obtenido.

Así las cosas, una vez se exige coactivamente el crédito y este es efectivamente cancelado, se propicia la desvinculación total del investigador de los fines científicos del país, puesto que el becario no guarda ya ninguna razón para mantener vínculos científicos con éste. Así entonces, incluso durante el período de pago de su crédito no existe vínculo científico ya que en esta instancia ya se han cortado todos los nexos con el sistema de ciencia y tecnología, permaneciendo únicamente el económico, cuyo fin está condicionado a su pago, más no a ningún tipo de desarrollo en proyectos conjuntos o de investigación.

En este orden, si bien la imposición de la cancelación del estado de becaria de la peticionaria cae dentro de la competencia de Colciencias, la Sala advierte que en caso de imponerse debe hacerse respetando el principio de proporcionalidad, para el análisis del cumplimiento del objetivo superior y del grado de incumplimiento respecto del contexto, a fin de no caer en el ámbito de la responsabilidad objetiva que haría de la aplicación de la consecuencia jurídica prescrita en el contrato, una decisión desproporcionada, en desconocimiento del derecho al debido proceso.

En consecuencia, la imposición de la aludida consecuencia jurídica cae dentro de la competencia de Colciencias, por lo que en caso de imponerse debe hacerse respetando el principio de proporcionalidad, para el análisis del cumplimiento del fin superior y del grado de incidencia subjetiva de la becaria en el incumplimiento del requisito exigido por la entidad

demandada.

Así, Colciencias podrá tener en cuenta diferentes criterios de los cuales, esta Sala resalta los siguientes: i) estado de la oferta de trabajo en el área de desempeño y preparación de la actora, esto es biología molecular; ii) causales del incumplimiento alegadas por la accionante y valoración de su grado, en atención a su diligencia en la búsqueda de vinculación laboral y al contexto del estado de la ciencia y la tecnología en el país; y iii) dimensión del perjuicio que causa a la ciencia y la tecnología, la pérdida del contacto con la becaria, tomando en consideración la incidencia de sus actividades en el país, tanto en la sociedad en general, como en la comunidad científica en particular.

En este punto la Sala considera importante señalar que el análisis anterior no implica, en modo alguno, que el procedimiento vigente para la imposición de las consecuencias de la potestad excepcional pueda ser desconocido por los becarios. Antes bien, como se anotó anteriormente, es un parámetro fundamental en el desarrollo de políticas para el fomento y difusión de la ciencia y la tecnología en Colombia. La Sala se concreta a especificar las condiciones en las cuales la cancelación de la condición de becaria no puede ser impuesta so pena de ir en contravía de la Constitución. En este punto, la Sala advierte que las anteriores consideraciones no tienen incidencia alguna respecto del régimen relativo a la condonación como instrumento que garantiza las finalidades constitucionales de la ciencia y la tecnología, ni limitan el pleno ejercicio de las facultades de Colciencias para regular estrictamente el retorno de los becarios – como se señaló en los considerandos respecto de la importancia de este requisito- a fin de materializar la finalidad constitucional del sistema de becas, sino que se circunscribe a precisar las circunstancias en las cuales no es posible, conforme a la Constitución y en el contexto particular de las condiciones del requisito exigido, imponer la cancelación de la beca-crédito de manera objetiva.

8.2. Afectación al derecho a la igualdad

En cuanto a la afectación del derecho a la igualdad, la Sala encuentra que, tomando en consideración el documento enviado por el director del Centro Internacional de Física, al Subdirector de Programas Estratégicos de Colciencias, el 8 de agosto de 2001, han existido casos en los cuales Colciencias ha estudiado las circunstancias concretas de específicos becarios, para finalmente concederles una prórroga para su estadía en el exterior.

Los casos de los becarios de Colciencias relacionados en dicho documento presentan como particularidad, el hecho de que los trabajos que se encontraban realizando al momento de la solicitud de prórroga representaban gran interés para el Centro Internacional de Física, por lo cual el Director de esta institución informó a Colciencias que, considerando las circunstancias actuales de la ciencia y la tecnología nacionales, era “benéfico para el país concederles un plazo adicional para su regreso definitivo”.

En efecto, en los casos mencionados, Colciencias estudió las circunstancias particulares de los becarios, incluso conformó un Comité Extraordinario para analizar “la situación actual de los becarios a su regreso al país”, tras lo cual decidió “que se puede reconocer como parte del cumplimiento del compromiso de vinculación cuando el beneficiario se encuentre en el exterior, siempre y cuando exista un vínculo formal con alguna entidad del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, que lo presente y avale su permanencia fuera del país en cumplimiento de actividades propias de la institución”.

Sin embargo, en el caso en revisión, la entidad demandada negó a la peticionaria tal revisión argumentando que la no vinculación a una entidad del SNCYT “constituye una causal de incumplimiento de sus compromisos adquiridos con Colciencias”, sin pronunciarse ni entrar a realizar una evaluación acerca de la importancia de las actividades de la becaria para la ciencia y la tecnología en Colombia, a pesar de que la actividad actual de la entidad demandada ha estado dirigida a la internacionalización de la ciencia en un contexto de globalización, al fomento de redes de investigación y a la apropiación social del conocimiento, todas las cuales constituyen el quehacer científico de la becaria durante los últimos 6 años.

En este punto procede la Sala a estudiar si la diferenciación hecha entre los becarios de Colciencias a quienes se les concedió la prórroga para su estadía en el exterior y la peticionaria, es constitucionalmente aceptable. Para ello hará uso del test de igualdad.

Esta Corte Constitucional, ha hecho uso de manera reiterada, del llamado test de igualdad⁵³ en aras de establecer si la diferenciación hecha en un caso concreto es constitucionalmente aceptable.

En esta medida esta Corporación ha indicado que para establecer la vulneración al derecho a la igualdad, el juez debe (i) estudiar si la medida es o no “adecuada”, esto es, si ella

constituye un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente válido; (ii) examinar si el trato diferente es o no “necesario” o “indispensable”, para lo cual debe analizar si existe o no otra medida que sea menos onerosa, en términos del sacrificio de un derecho o un valor constitucional, y que tenga la virtud de alcanzar con la misma eficacia el fin propuesto; y (iii) finalmente realizar un análisis de proporcionalidad para determinar si el trato desigual no sacrifica valores y principios constitucionales que tengan mayor relevancia que los alcanzados con la medida diferencial.

En el caso concreto, la Sala no encuentra que la diferenciación entre la peticionaria y los demás becarios relacionados anteriormente, sea un medio idóneo para lograr un fin constitucionalmente válido, en la medida en que, por el contrario, la diferenciación hecha a través de la aplicación de la cláusula sexta del contrato de crédito educativo a título de responsabilidad objetiva y en las condiciones establecidas en esta sentencia, comporta la desvinculación absoluta de la peticionaria del SNCYT.

Así mismo considera la Sala que el trato diferente no guarda el carácter de “indispensable”, en tanto que el fin constitucional del fomento a la ciencia y a la tecnología puede ser obtenido, de acuerdo con los fundamentos de esta providencia, con otras medidas, tal como lo demuestra la decisión de Colciencias frente a los becarios a los que les concedió una prórroga bajo estrictas condiciones de vinculación con la entidad y el país.

Y, finalmente estima la Sala que la medida diferenciadora sacrifica el valor constitucional del fomento y reproducción de la Ciencia y la tecnología en Colombia, habida cuenta de la pérdida cuantitativa y cualitativa que implica la desvinculación absoluta de la becaria de la comunidad científica y social del país.

No encuentra entonces la Sala argumento razonable y proporcional para que Colciencias no se haya pronunciado respecto de las actividades realizadas por la accionante, ni respecto de la posibilidad de la prórroga de su estadía, habida cuenta de la clara semejanza de su situación con la de los mencionados becarios a los que sí les fue otorgada la prórroga.

Así las cosas y toda vez que el daño que puede producirse sobre el patrimonio científico de los ciudadanos – esto es la desvinculación de la comunidad científica nacional de uno de sus becarios – y sobre el derecho fundamental a la igualdad de la peticionaria, es superior al beneficio que supone el trato diferente – la recuperación de cartera, más no del tiempo

invertido y de las expectativas generadas -, entonces la potestad excepcional, en las condiciones en que se aplicó, es desproporcionada y, en consecuencia, debe ser declarada inconstitucional, razón por la cual la Sala procederá a tutelar el derecho a la igualdad de la accionante.

En resumen, la exigibilidad absoluta de condonar parcial o totalmente el crédito ante el hecho objetivo de la no vinculación a una entidad del Sistema resulta claramente desequilibrada, toda vez que no es evidente que el trato diferente haya permitido realizar de mejor manera el fin constitucional de Colciencias, afectando por el contrario intensamente a la becario con la medida de diferenciación⁵⁴.

En efecto, resulta irrazonable imponer obligaciones con consecuencias que en ocasiones, de acuerdo a las circunstancias vistas, pueden llegar a ser extremadamente contraproducentes para el logro de beneficios que pueden ser asegurados con medidas menos lesivas.

Por tanto, la Sala dejará sin efectos la decisión objeto de revisión, y ordenará a Colciencias que efectúe el análisis del cumplimiento de la cláusula, bajo el entendido de que el ejercicio de la potestad excepcional contenida en la cláusula sexta del contrato de crédito, no puede ser una consecuencia automática de la no vinculación durante el período de gracia, no se puede imponer a título de responsabilidad objetiva y requiere de una decisión que analice el caso a la luz de la situación de las políticas en torno del retorno de becarios y del fin constitucional que le ha sido asignado, esto es, que sus actuaciones y concretamente las consecuencias contractuales que haga efectivas sean proporcionales y dirigidas en la mayor medida posible a desarrollar el fin constitucional del fomento de la ciencia y la tecnología en nuestro contexto actual.

Finalmente, en lo referente al amparo invocado por la padres de la peticionaria, la Sala estima que no procede la acción de tutela, por no encontrarse vulnerados ninguno de sus derechos fundamentales, en su calidad de deudores solidarios dentro del contrato de beca crédito suscrito con la entidad demandada.

A. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la decisión proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 30 de octubre de 2003, mediante la cual se negó la tutela de la referencia y en su lugar TUTELAR los derechos al debido proceso y a la igualdad de la peticionaria Natalia Palacios Rojas.

SEGUNDO: ORDENAR a Colciencias que reinicie el proceso de evaluación de la situación de la becaria respecto de la procedencia o no de la condonación del crédito educativo No. 168 de 1996, tomando en consideración los aspectos relacionados en la parte considerativa de esta sentencia.

TERCERO: ORDENAR al Icetex, en tanto que Colciencias toma una decisión definitiva acerca de la condonación de la beca -crédito de la peticionaria, suspender el cobro del crédito educativo otorgado por Colciencias a la accionante.

CUARTO: Para los efectos del artículo 36 del decreto 2591 de 1991, el juzgado de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (e)

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor RODRIGO UPRIMNY YEPES, no firma la presente sentencia por encontrarse impedido.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Este estudio hace parte del análisis que Colciencias ha venido adelantando sobre la importancia de las redes científicas y las diferentes opciones y alternativas para aprovechar la diáspora científica colombiana en el exterior.

2 Acerca de la improcedencia general de la tutela en materia contractual, consultar , entre otras muchas, las Sentencias T-219 de 1995, T-605 de 1995, T-307 de 1997, T-643 de 1998, T-625 de 2001, T-971 de 2001, T-1221 de 2001, T-1341 de 2001, T-104 de 2002 y T-168 de 2003.

3 A las disposiciones constitucionales señaladas se adicionan los compromisos internacionales sobre la materia; entre los cuales se encuentran los derivados del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1.966, en cuyo artículo 15 se reconoce el derecho de todas las personas a participar en la vida cultural y a beneficiarse de los progresos de la ciencia y sus aplicaciones, y el deber correlativo de los Estados de tomar las medidas necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y la cultura, así como lo dispuesto en los artículos 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1.948, y XIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. En este sentido puede consultarse la sentencia C-924 de 2000, mediante la cual se declaró que el Convenio de Cooperación Cultural y Científica entre Colombia y la Federación de Rusia se ajusta al ordenamiento constitucional en la medida en que la naturaleza y el contenido de los compromisos allí estipulados se “ubican dentro de dos esferas de gran importancia constitucional: la de la promoción de las relaciones internacionales del Estado colombiano, y la del fomento de la cultura y la ciencia nacionales”, garantizando así a los

ciudadanos el acceso al conocimiento, a través de la educación y la enseñanza técnica, artística y profesional, y el fortalecimiento de la investigación, la ciencia y la difusión de los valores culturales del país (art. 70 C.P.).

4 Sobre este punto, la sentencia C-507 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz, caracterizó a la enseñanza como “principio mediante el cual, la comunidad humana conserva y transmite su peculiaridad física y espiritual” dentro de la convivencia pluricultural: “Y es en esta interacción plural con el espacio que nos rodea donde encontramos otro rasgo importante de la educación: la educación no es una propiedad individual, sino que pertenece por su esencia, a la comunidad”, sino que “es el producto de muchas influencias y el resultado del diálogo de diversos saberes provenientes de variadas fuentes. Su característica fundamental es el poder combinar lenguajes y expresiones y no estancarse en una sola forma de ver las cosas ni en un único molde para resolver los problemas”.

5 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

6 Al respecto ver la sentencia T - 090 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

7.Consultar al respecto la sentencia T1099 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

8 En este sentido puede consultarse la sentencia T-02 de 1992.

9 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

10 Este informe es el resultado de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI, confiada por el Director de la UNESCO, en ese entonces, Federico Mayor Zaragoza, a Jacques Delors presidente, también para esa época, de la Comisión Europea.

11 Consultar en este sentido las sentencias T-1099 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-807 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño y T-509 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

12 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

13 M.P. Fabio Morón Díaz.

14 Colciencias fue establecida en 1968 mediante el Decreto 2869 y reorganizada por el

Decreto 585 de 1991, a través del cual se creó el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología - SNCYT y se asignó a Colciencias la Secretaría Técnica y Administrativa del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, organismo de dirección y coordinación del Sistema. La Ley 29 del 27 de febrero de 1990 y los nueve decretos subsiguientes, promulgados con el propósito de modernizar a la sociedad colombiana con base en la incorporación del saber, además de transformar su misión, cambió de adscripción al Ministerio de Educación Nacional para pasar al Departamento Nacional de Planeación, con lo cual se incorporó la investigación científica a la planeación del desarrollo del país en general. Este paso convirtió a Colciencias en una entidad gubernamental capaz de entrar en contacto con los sectores académicos, empresariales, industriales y oficiales y de ser la entidad abanderada de los procesos de internacionalización de las actividades de ciencia y tecnología que se desarrollan en Colombia.

15 La Ley 29 de 1990, institucionalizó el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, SNCT, constituido por todos los programas, estrategias y actividades de ciencia y tecnología, independientemente de la institución pública o privada o de la persona que los desarrolle. El Sistema se organiza en once Programas de Ciencia y Tecnología y se apoya en una serie de estrategias que articulan y proyectan las actividades de ciencia y tecnología. El Sistema apoya el desarrollo de la ciencia y la tecnología en sus diferentes áreas, la industria, actividades agropecuarias, electrónica, telecomunicaciones e informática, el sector energético y minero, las ciencias del medio ambiente, la tecnología del mar, las ciencias sociales y humanas, la salud, educación, ciencias básicas y la biotecnología.

16 De acuerdo con el artículo 15 del Decreto 2934 de 1994, la División de internacionalización de la ciencia, tiene como objetivo básico, promover la internacionalización de las actividades científicas y tecnológicas para lo cual tiene como funciones, “presentar a las directivas de Colciencias y del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología propuestas para la definición de políticas y estrategias que conlleven a desarrollar relaciones internacionales que fortalezcan las actividades de ciencia y tecnología en el país”, “mantener relaciones de cooperación estrecha entre Colciencias y los organismos directores de ciencia y tecnología de otros países”, “promover y coordinar las actividades de cooperación entre investigadores colombianos residentes en el exterior y grupos de investigación nacionales a través de mecanismos como la Red Caldas”.

17 El art. 12 del Decreto 2934 de 1994 señala como objetivo básico de la subdirección de Programas Estratégicos de Colciencias, y a través de las estrategias de desarrollo científico y tecnológico, “consolidar la comunidad científica colombiana, incorporar la ciencia y la tecnología a la cultura nacional, lograr una adecuada comunicación de los resultados obtenidos por los programas del Instituto, fomentar la internacionalización de las actividades científicas y tecnológicas que se desarrollan en el país, y facilitar el acceso a información científica y tecnológica que sea relevante para el desarrollo nacional”.

18 En este sentido la División se encarga además de la identificación de oportunidades, a nivel mundial, dirigida a la comunidad científica nacional, enfatizando en la cooperación directa entre pares, suministro de información a la comunidad científica internacional, sobre la producción y oferta científica colombiana; apoyo en la gestión de programas, proyectos o actividades de intercambio científico; apoyo en el diseño de proyectos de cooperación en ciencia y tecnología, que requieran ser presentados ante distintas fuentes de cooperación internacional y divulgación de convocatorias e información relacionada con cooperación internacional en ciencia y tecnología.

19 Al respecto consultar la página web de Colciencias, Programa Formación de investigadores, <http://www.colciencias.gov.co/formacion/index.html>. Consulta el 11 de junio de 2004.

20 S.Dedijer, “Social Engineering of Intelligence for Development”, París, OECD, 1980, citado en: “Educación, la Agenda del Siglo XXI”, Hernando Gómez Buendía, Director. PNUD-TM Editores, Bogotá, 1999, pág. 320. Este estudio es el resultado, de la convocatoria realizada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, como parte del Proyecto “Educación y Desarrollo Humano” para revisar la situación de la educación en América Latina y buscar alternativas para la inserción de los niños y jóvenes a la sociedad global de conocimiento.

21 Consultar el Documento Conpes 3080, “Política Nacional de Ciencia y Tecnología 2000 – 2002”, Bogotá, Junio 28 de 2000.

23 Ver al respecto la página web <http://www.colciencias.gov.co/redcaldas/index.php>, de Colciencias, Red Caldas. Consultada el 15 de junio de 2004.

24 *Ibidem*. La Red Caldas representa un instrumento de comunicación ágil basado en el uso y

permanente actualización de las Tecnologías de Comunicación e Informática -TICs, que agrupe la totalidad de los científicos, investigadores, estudiantes e innovadores colombianos a través de los debates virtuales.

25 Al respecto, debe decirse que la Red Caldas ha sido uno de los instrumentos en el tema de la globalización de la comunidad científica nacional, dentro de la cual están los llamados Proyectos de investigación científica, mediante los cuales se integran los investigadores colombianos en el exterior a programas del SNCYT, a través de proyectos conjuntos con grupos de punta de los países respectivos.

26 Consultar el Informe preparado para el Banco Mundial: “Aprovechamiento de la diáspora e inserción en Redes Globales de conocimiento”, Bogotá, abril de 2004.

27 *Ibíd.*

28 En cuanto al caso concreto debe resaltarse el papel de Colombia y sus becarios frente al proceso de globalización, específicamente el caso del Diálogo Global Hannover 2000, promovido por Alemania, en donde se dio gran énfasis en la sociedad del conocimiento y la educación (folio 175). Así, tanto en la Agenda y Diálogo global como en la Agenda Estratégica Nacional, la diáspora científica aparece como un elemento fundamental para alimentar los procesos de globalización. Adicionalmente, Colciencias como parte integrante del proceso Hannover, fue testigo y participante de uno de los retos programados, cual es el de la necesidad de plantear una nueva política de internacionalización y aprovechamiento de la diáspora colombiana como parte del proceso de globalización en la educación.

29 Consultar el Informe preparado para el Banco Mundial: “Aprovechamiento de la diáspora e inserción en Redes Globales de conocimiento”, Bogotá, abril de 2004.

30 Consultar el Documento Conpes 3080, “Política Nacional de Ciencia y Tecnología 2000 – 2002”, Bogotá, Junio 28 de 2000.

31 A manera de ejemplo puede citarse el caso de la Red CGIAR que actualmente está produciendo los principales adelantos en biotecnología aplicada al sector agropecuario. Al interior de esta Red se desarrollan diversas redes especializadas que involucran investigadores de varios centros internacionales de investigación, entre los que cuenta un

importante grupo de colombianos que hacen parte de la comunidad global..

32 En este orden y ante la dramática reducción del número de investigadores enviados entre 1998 y el 2002, cuando se incrementó el número nuevamente, hace fundamental mantener el vínculo con los que culminaron efectivamente la capacitación, a fin de mantener e incrementar el objetivo del fomento a la ciencia, cual es el contacto e intercambio científico con otros países y comunidades científicas.

33 Al efecto el artículo 2 de la ley 80 establece en su numeral 1º, literal a). lo siguiente: “Se denominan entidades estatales: a) La Nación, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios, los establecimientos públicos, las empresas, industriales y comerciales del Estado (...)”. (Subrayas fuera del texto).

34 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En este fallo la Corte consideró que la exigencia a una persona, que opta por establecerse, vivir y trabajar en otro país por sus propios méritos y medios económicos, de retornar a su patria por simples razones de conveniencia nacional. vulnera directamente el artículo 16 de la Constitución e indirectamente los derechos fundamentales de libertad de aprendizaje e investigación (CP art. 27) y de entrar y salir libremente del país (CP art. 24). En consecuencia, decidió tutelar los derechos fundamentales a la libre circulación y al libre desarrollo de la personalidad de los accionantes, a quienes se les había negado el otorgamiento de la “certificación de no objeción” para permanecer, en calidad de estudiantes extranjeros, en Estados Unidos, argumentando la necesidad de que los estudiantes capacitados en el exterior aporten sus conocimientos y el país se beneficie de los mismos. Por lo anterior la Corte ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores, expedirles el documento de “declaración de no objeción” al cambio de visa J-1 a H-1. Al respecto también puede consultarse la sentencia T-095 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En este caso se concedió el amparo a los derechos de libre circulación, libertad de aprendizaje y libre desarrollo de la personalidad de la solicitante, quien adelantaba sus estudios en los Estados Unidos con dineros provenientes de su familia y no con fondos públicos nacionales ni extranjeros, y así como tampoco se trataba de un programa de cooperación o de intercambio convenido por los gobiernos de Colombia y de los Estados Unidos, para realizar sus estudios de post-grado, no encontró la Corte Constitucional, motivo para exigir reciprocidad de la peticionaria ni para imponerle que obligatoriamente regrese al

país

35 Consultar el Documento Conpes 3080, “Política Nacional de Ciencia y Tecnología 2000 - 2002”, Bogotá, Junio 28 de 2000.

36 Desde 1992 y hasta 1997, Colciencias tuvo la posibilidad de abrir anualmente convocatorias para otorgar financiación a Colombianos para la realización de posgrados en Colombia y en el exterior en universidades de renombre. Desde 1998, debido a la difícil situación fiscal del país, el programa no ha contado con recursos para poder abrir nuevas convocatorias. Así es como respuesta a las restricciones presupuestales, Colciencias propuso una nueva modalidad de financiación: Programa de Corresponsabilidad. En este programa participan las instituciones que presentan los candidatos (universidades y/o empresas), las entidades receptoras (universidades de estudio), el Estado (Colciencias - DNP), y los beneficiarios directos del programa (estudiantes), con el objeto de que haya un compromiso nacional e interinstitucional, y que cada parte se comprometa formal y decididamente en la formación del capital social que requiere el país.

37 Consultar el Documento Conpes 3080, “Política Nacional de Ciencia y Tecnología 2000 - 2002”, Bogotá, Junio 28 de 2000.

38 Consultar el Documento Conpes 3080, “Política Nacional de Ciencia y Tecnología 2000 - 2002”, Bogotá, Junio 28 de 2000.

39 M.P. Simón Rodríguez Rodríguez. En el mismo sentido pueden consultarse entre otras muchas, las Sentencias T-381 de 1998, T-416 de 1998, T-1341 de 2001 y T-704 de 2003,

40 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

41 Sentencia C-449 de 1992

42 Sentencia C-154 de 1997

43 Dichas potestades excepcionales de la Administración en el ámbito contractual obtienen su regulación en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993: “Artículo 14. Para el cumplimiento de los fines de la contratación las entidades estatales al celebrar un contrato:

1. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral segundo de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

(...)2. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del estado se incluirá la cláusula de reversión". Al respecto, la Sentencia T-1341 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis, estableció el fundamento y alcance de las cláusulas excepcionales de la administración, así: "Al hablar de "disposiciones extrañas a la contratación particular", se hace referencia específicamente a las llamadas cláusulas exorbitantes o excepcionales al derecho común, a través de las cuales a la entidad pública contratante se le reconoce una serie de prerrogativas que no ostentan los particulares, y que tienen como fundamento la prevalencia no sólo del interés general sino de los fines estatales. Estos interés y fines permiten a la administración hacer uso de ciertos poderes de Estado que como lo expone el tratadista Garrido Falla, en su Tratado de Derecho Administrativo "determina una posición también especial de las partes contratantes, así como una dinámica particular de la relación entre ellos, que viene a corregir típicamente la rigurosa inflexibilidad de los contratos civiles". Poderes de carácter excepcional a los cuales recurre la administración en su calidad de tal, a efectos de declarar la caducidad del contrato; su terminación; su modificación e interpretación unilateral, como medidas extremas que debe adoptar después de agotar otros mecanismos para la debida ejecución del contrato, y cuya finalidad es la de evitar no sólo la paralización de éste, sino para hacer viable la continua y adecuada prestación del servicio que estos pueden comportar, en atención al interés público implícito en ellos. Sobre el ejercicio de estos poderes ha dicho el H. Consejo de Estado: "Son actos unilaterales de indiscutible factura y sólo pueden ser dictados por la administración en ejercicio de poderes legales, denominados generalmente exorbitantes. El hecho que tales actos se dicten en desarrollo de un contrato, no les da una fisonomía propia, porque el contrato no es la fuente

que dimana el poder para expedirlos, sino ésta está únicamente en la ley. Esos poderes, así, no los otorga el contrato y su ejercicio no puede ser objeto de convenio.”(Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, abril 13 de 1994)”.

44 En este caso, se trata entonces de un evento enmarcado en el artículo 17 de la Ley 80 de 1993, que autoriza a la Administración a dar por terminado unilateralmente el contrato estatal, mediante acto administrativo debidamente motivado, y por razones que sobrevengan durante la ejecución del mismo, en la medida en que el servicio público lo requiera o el orden público lo imponga o por causas atinentes al contratista, que dificulten su ejecución:”Artículo 17.- La entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos: 1.Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga. 2.Por muerte o incapacidad física permanente del contratista si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista. 3.Por interdicción judicial o declaración de quiebra del contratista. 4.Por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato. Sin embargo, en los casos a que se refieren los numerales 2o. y 3o. de este artículo podrá continuarse la ejecución con el garante de la obligación. La iniciación de trámite concordatorio no dará lugar a la declaratoria de terminación unilateral. En tal evento la ejecución se hará con sujeción a las normas sobre administración de negocios del deudor en concordato. La entidad dispondrá las medidas de inspección, control y vigilancia necesarias para asegurar el cumplimiento del objeto contractual e impedir la paralización del servicio”..

45 Consultar entre otras las Sentencias C-244 de 1996 y C-597 de 1996.

46 Sentencia C-563 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

47 Consultar la sentencia C-690 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

48 La Corte ha declarado la constitucionalidad de ciertas formas de responsabilidad objetiva en ciertos campos del derecho administrativo, como es el régimen de cambios, en donde la Corporación ha considerado que dados los intereses en juego “se admite la no pertinencia de los elementos subjetivos de la conducta tipificada previamente como sancionable, como son la intencionalidad, la culpabilidad e incluso la imputabilidad”. C-690 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

49 Consultar la sentencia C-690 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

50 En efecto como se observa a folio 171 del anexo de pruebas en el Informe preparado para el Banco Mundial: “aprovechamiento de la diáspora e inserción en Redes Globales de conocimiento”, Bogotá, abril de 2004, a partir del 1998 se redujo a cero el número de becarios enviados por Colciencias al exterior, reactivándose en el 2000 y 2001 con 6 becarios anuales y en el 2002 nuevamente 125, después de que en el año de 1997 llegaron a ser 136. Entre 1992 y 1997 el Programa de Becas de Colciencias envió al exterior en promedio 120 personas por año, constituyéndose en la columna vertebral de la Red. .

51 En este sentido, dentro del Plan Estratégico del 2003 de Colciencias, en el que se “establece la carta de navegación institucional”, se encuentra dentro de las metas dirigidas a la apropiación social de conocimiento, (i) estimular la realización de proyectos de investigación en niños, niñas y jóvenes del país; (ii) articular y coordinar los distintos esfuerzos que existen en el país con relación al fomento de la ciencia y tecnología en los niños y jóvenes; y (iii) el diseño y producción de materiales dirigidos a favorecer el desarrollo de la ciencia y la tecnología desde la educación básica. Así mismo, las actividades en ciencia y tecnología dirigidas a la difusión del conocimiento entre la población infantil han sido consideradas por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología como fundamentales “para el proceso de fortalecimiento de las capacidades regionales de ciencia y tecnología”.

52 En torno de la fuga de cerebros y la importancia de las redes nacionales para evitar este fenómeno, se ha señalado que en el nivel latinoamericano, existen “comunidades académicas o disciplinarias con alguna capacidad de producir ciencia de calidad, pero típicamente aisladas unas de otras y de la sociedad en su conjunto - incluyendo el sector productivo-. La explicación principal de éste fenómeno quizá se encuentre en el modo de inserción internacional de la ciencia y tecnología en cada uno de nuestros países: a falta de una red doméstica con densidad suficiente para internalizar el circuito de producción-difusión-utilización del conocimiento, cada actividad tiende a “fugarse”, esto es a inscribirse en forma separada dentro de la lógica de los grandes circuitos transnacionales.”, en “Educación, la Agenda del Siglo XXI”, ob. Cit. Pág 321.

54 Corte Constitucional. Sentencia C-481 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero.