

## **Sentencia C-027/16**

**CESION DE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL EN CABEZA DEL ESTADO**-Fundamento en la finalidad constitucional de fomento de la investigación científica y tecnológica, razón por la cual no está cobijada por la prohibición constitucional de auxilios estatales a particulares

**CESION DE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL EN CABEZA DEL ESTADO EN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018**-Decisión hace tránsito a cosa juzgada constitucional relativa/**COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RELATIVA**-Configuración

*La Corte aclara que la decisión que se adopta hace tránsito a cosa juzgada relativa pues la propiedad intelectual es un tema complejo, y lo que acá se ha estudiado no puede entenderse de manera que se desconozcan los distintos mandatos constitucionales, del derecho internacional de los derechos humanos y de promoción y protección de los derechos de personas y grupos vulnerables. Este tipo de proyectos no podrá dar lugar a una afectación del ambiente, la salud pública u otros intereses colectivos de relevancia constitucional; de igual forma, su contenido deberá armonizarse, por ejemplo, con los mandatos de accesibilidad para todas las obras de la ciencia y el conocimiento, mediante formatos adecuados para personas con discapacidad. Estas aclaraciones reflejan simplemente el deber de todas las autoridades de aplicar las normas constitucionales de forma armónica y sistemática, y las leyes y reglamentos bajo el principio de interpretación conforme a la Carta, mandato imperativo que refleja el concepto de supremacía constitucional, y el sistema de fuentes sobre el que se construye nuestro sistema jurídico. Por ese motivo, la Sala no considera imprescindible imponer un condicionamiento a la exequibilidad de la norma, sino establecer que este pronunciamiento se limita al problema jurídico objeto de estudio, con base en la demanda y la participación ciudadana que caracteriza a la acción pública de inconstitucionalidad. Cualquier conflicto con otros principios constitucionales deberá ser analizado a través de cuestionamientos ulteriores, o durante la aplicación de la norma en casos concretos, siempre que los ciudadanos consideren necesario elevar a la justicia constitucional un problema que involucre la eficacia de los mandatos superiores.*

## **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos**

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes**

*Las razones de inconstitucionalidad deben ser “(i) claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes, esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada”.*

**PROHIBICION DE ESTABLECER AUXILIOS O DONACIONES A FAVOR DE PARTICULARES-Jurisprudencia constitucional/AUXILIOS O DONACIONES A FAVOR DE PERSONAS DE DERECHO PRIVADO-Alcance de la prohibición/PROHIBICION DE ESTABLECER AUXILIOS O DONACIONES A FAVOR DE PARTICULARES-No es absoluta/OBLIGACION ESTATAL DE FOMENTAR LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA-Alcance**

*La jurisprudencia constitucional ha decantado en un amplio conjunto de pronunciamientos sobre el alcance del artículo 355, bajo premisas que justifican la constitucionalidad del mandato bajo revisión. Para empezar, la Corporación ha señalado que una prohibición absoluta como la que respalda la argumentación del accionante implicaría una tensión inaceptable entre distintas características centrales de nuestra Constitución. Así, suponer que el Estado, a través de sus órganos y ramas que ejercen el poder público, tiene prohibida la subvención de toda actividad de las personas de derecho privado haría inviable la satisfacción de las cláusulas de Estado social de derecho e igualdad material. En el mismo sentido, esta comprensión del artículo 355 generaría contradicciones entre su inciso primero y segundo; además, impediría la materialización de mandatos específicos de fomento a grupos*

*vulnerables y actividades estratégicas para la consecución de fines como la igualdad o equidad de género, la satisfacción del derecho a la salud (y en general de las facetas prestaciones de todos los derechos), la protección del ambiente o el fomento a la ciencia, la educación o la cultura, entre otros. Así las cosas, ha explicado la Corte que, ni el artículo 355 prohíbe de manera definitiva todo tipo de fomento económico a particulares, ni puede interpretarse de manera tal que vacíe el contenido de diversas cláusulas que consagran los deberes del Estado.*

**CESION DE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL EN CABEZA DEL ESTADO EN DESARROLLO DE PROGRAMAS DE INVESTIGACION EN CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION Y TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y COMUNICACIONES A PERSONAS QUE ADELANTEN PROYECTOS-Condicionen obedecen a principios de reserva de ley y precisión en la naturaleza y alcance del beneficio**

Referencia: expediente D-10862

Actor: Luis Germán Ortega Ruiz

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 (parcial) de la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

Magistrada Ponente:

**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**

Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

**SENTENCIA**

## **I. ANTECEDENTES**

El ciudadano Luis Germán Ortega Ruiz presentó acción de inconstitucionalidad contra el artículo 10 (parcial) de la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Plan Nacional de Desarrollo o PND 2014-2018).

## **II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA**

A continuación se transcriben las disposiciones objeto de la demanda:

**“LEY 1753 DE 2015**  
(Junio 9)

Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018  
“Todos por un nuevo país”.

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DECRETA:**

**ARTÍCULO 10. DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO FINANCIADOS CON RECURSOS PÚBLICOS.** En los casos de proyectos de investigación y desarrollo de ciencia, tecnología e innovación y de tecnologías de la información y las comunicaciones, adelantados con recursos públicos, el Estado podrá ceder a título gratuito, salvo por motivos de seguridad y defensa nacional, los derechos de propiedad intelectual que le correspondan, y autorizará su transferencia, comercialización y explotación a quien adelante y ejecute el proyecto, sin que ello constituya daño patrimonial al Estado. Las condiciones de esta cesión serán fijadas en el respectivo contrato y en todo caso el Estado se reserva el derecho de obtener una licencia no exclusiva y gratuita de estos derechos de propiedad intelectual por motivos de interés nacional.

**PARÁGRAFO.** El Gobierno nacional reglamentará esta materia en un plazo no superior a un (1) año contado a partir de la vigencia de la

presente ley”.

### III. LA DEMANDA

1. El diez (10) de junio de dos mil quince (2015), el señor Luis Germán Ortega radicó en la Secretaría de la Corte Constitucional demanda de inconstitucionalidad contra los enunciados “a título gratuito” y “sin que ello constituya daño patrimonial al Estado”, contenidos en el artículo 10º de la Ley 1753 de 2015, en adelante, Plan Nacional de Desarrollo o PND 2014-2018.

2. En concepto del actor, estos mandatos violan los artículos 355 de la Constitución (prohibición de decretar u otorgar auxilios o donaciones a favor de particulares); y 90 Superior (o cláusula general de responsabilidad del Estado, en palabras del demandante). Para explicar el concepto de la violación, el actor presentó un paralelo entre las normas constitucionales y los apartes del artículo 10 del PND 2014-2018 objeto de censura.

El demandante considera que la cesión *a título gratuito* de derechos de propiedad intelectual derivados de proyectos de investigación financiados por el Estado, a los particulares que intervengan o participen en ellos, desconoce el artículo 355 de la Constitución Política porque implica la transferencia de bienes o patrimonio estatal a personas de derecho privado, sin contraprestación alguna y sin que satisfaga derechos de grupos o sectores protegidos especialmente por la Carta Política. Ello coincide con el concepto de “donación”, y no está permitido según el artículo constitucional mencionado y la sentencia C-507 de 2008. Así, afirma:

“La cesión a título gratuito de derechos de propiedad intelectual generados con recursos públicos, conforme lo establece la norma demandada, no está encaminada a la satisfacción de derechos constitucionales concretos de grupos o sectores protegidos por mandato constitucional, dejando de esta manera la posibilidad de los particulares, al fungir como cesionario de derechos patrimoniales del Estado, de comercializar y explotar dichos derechos, generando para sí, un provecho directo de los recursos públicos que dieron origen a la propiedad intelectual que nos ocupa”. Añade que entre los requisitos de validez de un apoyo de esta naturaleza y, de acuerdo con la sentencia C-507 de 2008, la donación debe estar “*fundada en un mandato constitucional claro y suficiente que la autorice*”, lo que no ocurre con la norma demandada.

Esa cesión es una donación prohibida por el artículo 355 de la Carta pues tanto

la norma como la sentencia C-507 de 2008 establecen que una cesión gratuita de un derecho generado con recursos públicos es restrictiva, dado que este proscribire la entrega del patrimonio a particulares.

3. En relación con el eventual quebrantamiento del artículo 90 de la CP, el actor propone que el enunciado “*sin que ello constituya daño patrimonial al Estado*” crea una excepción a la regla del artículo 90, según la cual el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, por acción u omisión de las autoridades, disposición que no “*suscribe, condiciona o excluye dicha responsabilidad patrimonial a aquellos casos que pudieran ser determinados por la ley*”. Es decir, que no admite excepciones legales.

Una excepción de esta naturaleza no está prevista, ni menos permitida por el artículo 90 de la Carta. Indica que, de acuerdo con la sentencia C-333 de 1996, este artículo es una *cláusula general de responsabilidad estatal*, y manifiesta que, a pesar de ello, el aparte demandado limita la aplicabilidad de la norma y configura una causal de exoneración, no contemplada en la Carta Política.

Así, plantea que “esta disposición normativa es violatoria del artículo 90 de la Constitución política, puesto que quebranta la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, la cual no establece condicionamientos excepcionales de carácter de ley [...]”.

#### **IV. INTERVENCIONES**

##### **SECRETARIA JURÍDICA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

4. La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República intervino en el presente asunto para solicitar a la Corte declarar la exequibilidad de las normas acusadas.

4.1. En primer lugar, afirma que si bien el artículo 355 de la Carta establece que ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios y donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, la jurisprudencia constitucional ha señalado que esta prohibición no es absoluta, puesto que el primer inciso del artículo 355 debe interpretarse en armonía con su inciso segundo, que faculta a las entidades públicas para celebrar contratos con particulares para impulsar programas y actividades de interés público afines a los planes nacionales y territoriales de desarrollo.

En ese sentido, sostiene que la sentencia C-324 de 2009 reconoce que el otorgamiento de auxilios a particulares es legítimo cuando: i) la prestación responde a una finalidad altruista y benéfica, ii) constituye manifestación del poder de intervención del Estado en la economía, o iii) está expresamente autorizada por un precepto constitucional, y manifiesta que la cesión prevista en el artículo 10 de la Ley 1753 de 2015 se ve justificada simultáneamente por las tres razones expuestas. En tal sentido, los derechos de propiedad intelectual que el Estado puede ceder corresponden a los proyectos de investigación y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación y tecnologías de la información y las comunicaciones que se financian con recursos públicos, actividades que son objeto de promoción directa por parte del texto constitucional, de acuerdo con los artículos 69, 70 y 71 de la Carta, normas que estimulan el apoyo estatal a la actividad de investigación científica y tecnológica, y que permiten sin contrariar el artículo 355 Superior el favorecimiento económico de los particulares involucrados con ella.

Acto seguido, cita la sentencia C-316 de 1995, señalando que en este fallo la Corte dijo que el alcance específico del artículo 355 de la Carta no “*asfixia*” jurídicamente el apoyo estatal a la actividad científica, dado que uno de los fines esenciales del Estado, es la promoción del interés general, se ve sustentado justamente en el apoyo a la investigación.

Concluye que *“la actividad científica, el estímulo a la investigación en ciencia y tecnología no están cobijados por la restricción del artículo 355 constitucional. Por ello, es posible que el Estado cofinancie proyectos de investigación y otorgue incentivos a los mismos, sin incurrir en la prohibición del artículo 355”*.

Con base en lo expuesto, la interviniente sostiene que una rápida lectura del texto constitucional, y la consulta de la jurisprudencia pertinente, desmienten el argumento del demandante cuando sugiere que la medida acusada no encuentra respaldo constitucional claro y suficiente.

4.2. En cuanto a la presunta violación del artículo 90 Superior, estima que el demandante incurre en un error conceptual, debido a que esta norma está fundada en el concepto de responsabilidad patrimonial del Estado por daño antijurídico, es decir, *“de aquel daño imputable a la administración a causa de una lesión injusta al patrimonio de un tercero que no tiene el deber jurídico de soportar”*, mientras que el mandato demandado hace referencia a una cesión por

parte del Estado que no involucra daño y que no constituye perjuicio antijurídico. La confusión del demandante reside en una asimilación incorrecta entre el concepto de responsabilidad patrimonial del Estado por daño antijurídico a terceros contenido en el artículo 90 de la Carta y las normas que contienen el sistema de responsabilidad fiscal que controla el daño que sufre el patrimonio del Estado.

## **MINISTERIO DE AGRICULTURA**

5. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural intervino en el presente asunto para solicitar a la Corte Constitucional un pronunciamiento inhibitorio por ineptitud de la demanda, o una declaratoria de exequibilidad.

6. Inicia su intervención afirmando que los cargos de inconstitucionalidad planteados carecen de *certeza* a la luz del Estado Social de Derecho y a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, debido a que los argumentos de la demanda no obedecen al sentido objetivo de la disposición acusada sino a consideraciones personales, lo que evidencia la insuficiencia de los argumentos.

7. Señala además que los cargos de una demanda de inconstitucionalidad deben recaer sobre una proposición jurídica completa y no sobre palabras o expresiones que carezcan de sentido al ser consideradas de manera aislada, como lo hace el accionante. El Ministerio plantea que lo que busca la norma es proteger los derechos de propiedad intelectual de proyectos de investigación y desarrollo financiados con recursos públicos, de acuerdo a los parámetros de la cláusula general de competencia que le asiste al legislador dentro del proceso de configuración normativa; y argumenta que el Plan de Desarrollo es un conjunto armónico que encuentra sustento constitucional en la relación de armonía entre los principios y valores constitucionales y la concreción de las políticas públicas para el logro de los cometidos del Estado.

8. Posteriormente, realiza algunas apreciaciones conceptuales sobre la norma acusada y la propiedad intelectual y, como ejemplo, se refiere a Corpoica, entidad encargada del cumplimiento de funciones públicas descentralizadas por el Estado relacionadas con la generación y transferencia efectiva del conocimiento científico al sector agropecuario colombiano, que tiene entre sus funciones la transferencia de conocimientos científicos agropecuarios, que puede llevarse a cabo por diferentes medios, entre los que se encuentra la cesión gratuita del conocimiento científico susceptible de protección por derechos de propiedad intelectual. Menciona que, en este ejemplo, del artículo 65 Superior

se desprende una obligación estatal ineludible, que este cumple a través de Corpoica, lo que demuestra que la transferencia de conocimientos científicos se puede concretar por medio de la cesión a título gratuito de bienes derivados de proyectos de investigación y desarrollo de ciencia y tecnología a favor de sus principales destinatarios.

Con base en la sentencia C-251 de 1996, el Ministerio sostiene que *“no existe una prohibición absoluta radicada en cabeza de entidades de naturaleza pública, que les impida transferir a título gratuito bienes de su propiedad, pues dicho imperativo cede ante el cumplimiento de deberes propios del conglomerado estatal. [...] Así, teniendo como soporte que es deber del Estado promover la investigación y la transferencia de tecnología con el propósito de generar cambio técnico e incrementar la productividad agropecuaria, resulta preciso inferir que existe un imperativo constitucional a desarrollar por parte de éste”*.

9. Por otra parte, señala que el actor pretende dar un alcance particular a los conceptos de *“responsabilidad patrimonial del Estado”* y *“detrimento patrimonial para el Estado”* al afirmar que el Estado sufre un daño particular que debe ser resarcido, al momento de desprenderse de la propiedad intelectual a favor de un tercero, basándose en una norma constitucional que regula el daño ocasionado al patrimonio de terceros como consecuencia de la actividad de las autoridades públicas.

Por esta razón el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estima que el alcance de la norma acusada no tiene la connotación dada por el demandante y que resulta ambivalente, debido a la confusión entre el ámbito de responsabilidad del Estado por daño antijurídico a terceros, con las normas que regulan el detrimento patrimonial del Estado. Agrega que una interpretación coherente de la disposición acusada permite entender que el patrimonio público no se perjudica injustificadamente por el hecho de que el Estado ceda sus derechos de propiedad intelectual en el escenario de proyectos de investigación científica y tecnológica en materia de comunicaciones.

10. Finalmente, concluye que la norma acusada es adecuada, pues como conjunto normativo busca proteger a amplios sectores de la población que tienen una vocación en la investigación en el ámbito de los derechos de propiedad intelectual de proyectos de investigación y desarrollo financiados con recursos públicos, lo que resulta acorde con la Carta Política.

## DEL MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES

11. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones intervino en el presente asunto para solicitar a la Corte Constitucional inhibirse, o en su defecto declarar la norma demandada inexecutable.

Inicia su intervención señalando que la demanda es inepta porque no cumple los requisitos de *certeza, especificidad y suficiencia*, necesarios para la estructuración de un cargo de inconstitucionalidad, en razón a que el accionante se limitó a citar las normas constitucionales supuestamente infringidas por la norma acusada, sin identificar una proposición jurídica real ni fundamentos que expliquen la vulneración al ordenamiento jurídico.

Por otro lado, explica que, según el artículo 71 de la Carta Política, los planes de desarrollo incluirán el fomento a las ciencias como política pública del sector central, y sostiene que le corresponde a la ley establecer las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido como política pública.

12. Más adelante, propone que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la prohibición contenida en el artículo 355 de la Carta en relación a la asignación de recursos públicos a favor de particulares. Menciona que en la sentencia C-152 de 1999 se expresó que la Constitución autoriza al Estado para que conceda subvenciones, estímulos económicos o subsidios a particulares. Con base en ello, el interviniente sostiene que los incentivos económicos que ordene la ley con base en el artículo 71 de la Constitución, constituyen una excepción válida a la prohibición contenida en el artículo 355 de la Carta.

13. Luego, afirma que, según lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-507 de 2008, *“las donaciones o auxilios solo serán constitucionalmente legítimas si son el resultado del cumplimiento del deber constitucional expreso de adoptar medidas encaminadas a financiar, con bienes o recursos públicos, la satisfacción de derechos constitucionales de grupos o sectores constitucionalmente protegidos o de actividades que deben realizarse por mandato constitucional y que son ejecutadas por particulares que requieren, para satisfacer los fines estatales, de un apoyo o ayuda del Estado”* y, en ese orden de ideas, concluye que el artículo 10 de la Ley 1753 de 2015 es constitucional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 71 de la Carta Política al

reconocer la creación de estímulos y donaciones provenientes de los recursos públicos al sector de ciencias y tecnologías.

14. Finalmente, agrega que la medida cumple con los requisitos fijados por la Corte constitucional, puesto que (i) respeta el principio de legalidad del gasto; (ii) se encuentra reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo, relativo a los proyectos de investigación y desarrollo de la ciencia; (iii) está fundada en el mandato constitucional contenido en el artículo 71 de la Carta Política, y iv) respeta el principio de igualdad, al no establecer diferenciaciones a favor de ningún sector o grupo.

### **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO (En adelante la Superintendencia o la SIC)**

15. La Superintendencia de Industria y Comercio intervino en el presente asunto para defender la constitucionalidad de los apartes demandados, contenidos en el artículo 10 de la Ley 1753 de 2015. La interviniente desarrolló su concepto de la siguiente manera: (i) planteó la existencia de ineptitud sustancial de la demanda en relación con la presunta violación del artículo 90 Superior; (ii) expuso algunas generalidades en torno al tema de la titularidad de los derechos de propiedad intelectual; (iii) se refirió a los proyectos de investigación y desarrollo de ciencia, tecnología e innovación y de tecnologías de la información y las comunicaciones como objetivos constitucionales; (iv) expuso argumentos tendientes a demostrar que la expresión “*a título gratuito*” demandada no se encuentra en contravía del artículo 355 de la Carta y que como consecuencia de ello, el aparte “*sin que ello constituya daño patrimonial al Estado*” no trasgrede el artículo 90 de la Constitución Política; y v) presentó la conclusión del caso.

16. En primer lugar señala que las razones presentadas por el demandante referentes a la supuesta violación del artículo 90 de la Carta Política por parte de la norma demandada, no son *claras, ciertas ni suficientes* en los términos de la jurisprudencia constitucional. Sostiene que el actor confunde los conceptos de responsabilidad patrimonial del Estado contenida en el artículo 90 de la Constitución Política “*dirigida a resarcir los daños antijurídicos ocasionados a los ciudadanos como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas*”, con el concepto de detrimento patrimonial al Estado contenido del artículo 10 de la Ley 1753 de 2015, toda vez que la cesión a título gratuito de los derechos de propiedad intelectual que le puedan corresponder al Estado, no configura daño alguno para los ciudadanos.

En consecuencia, la Corte no estaría llamada a efectuar un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión “*sin que ello constituya daño patrimonial al Estado*” al no resultar claro de qué manera dicho aparte contraría el artículo 90 Superior cuando el contenido de la norma demandada no tiene relación alguna con la norma constitucional aducida.

17. Posteriormente, la SIC efectúa algunas precisiones en relación con la titularidad de los derechos de propiedad intelectual con el propósito de defender la constitucionalidad del aparte demandado “*a título gratuito*”. Al respecto afirma que los derechos de propiedad intelectual son concedidos por parte del Estado colombiano a través de la Superintendencia de Industria y Comercio, entidad que después de verificar el cumplimiento de los requisitos legales pertinentes, procede a registrar el respectivo signo distintivo o conceder la correspondiente patente de invención, modelo de utilidad, diseño industrial o esquema de trazado de circuitos integrados, según corresponda. El ordenamiento jurídico colombiano no exige formalidad alguna para la protección de la obra correspondiente, lo que indica que la ley otorga protección al autor desde el momento en que crea su obra, siendo el registro de la misma de carácter potestativo y responde a fines probatorios y de publicidad.

Agrega que “*los derechos de propiedad industrial recaen en un principio, tratándose de patentes de invención o de diseños industriales, en cabeza de los correspondientes inventores y diseñadores quienes han inventado o diseñado el objeto de protección legal, según corresponda, quienes deben ser personas naturales. La titularidad de dichos derechos de propiedad industrial, sin embargo, puede estar en cabeza, tanto de personas naturales como de personas jurídicas, como sujetos de derecho distintos del inventor o del diseñador y como consecuencia de las transferencias que se efectúen sobre dichos derechos, o como efecto de las presunciones legales de titularidad establecidas en el ordenamiento. Así mismo, tratándose de derechos de autor, los mismos recaen sobre el creador de la obra, quien puede ser únicamente una persona natural, y quien será el titular ilimitadamente en el tiempo de los derechos morales sobre la misma, pudiendo reservarse para sí los derechos patrimoniales de autor que le correspondan, o decidiendo transferirlos mediante el negocio jurídico que aquel determine, a una persona natural o jurídica, quien será el llamado a explotarlos económicamente como titular de los mismos, sin dejar de lado la transferencia de dichos derechos patrimoniales al empleador o al encargado que se realiza por presunción legal en aquellos laborales o de obra, dentro de los cuales el autor realiza la obra respectiva, cumplidos los requisitos legales*

*de ley para ello”.*

18. Más adelante indica que por expreso mandato constitucional (artículos 65, 69, 70 y 71 de la Carta) el Estado tiene la obligación de promover la ciencia y la investigación. Menciona que la Ley 1753 de 2015, además del artículo 10 demandado, establece en sus artículos 12, 39 y 186, apartes tendientes al cumplimiento de esos deberes.

19. Resalta que instituciones internacionales, como la Organización Mundial de Propiedad Intelectual, reconocen la importancia de las alianzas público-privadas para el desarrollo económico y tecnológico, así como la relevancia de las políticas públicas que permita conciliar los incentivos dados en materia de desarrollo económico y tecnológico.

20. Con base en los anteriores fundamentos, la SIC analiza la expresión “*a título gratuito*” contenida en el artículo 10 de la Ley 1753 de 2015 a la luz del artículo 355 constitucional. Reitera que la titularidad de los derechos de propiedad intelectual recae en sus respectivos inventores, diseñadores y autores, y aclara que solo a través de las transferencias correspondientes, su titularidad puede recaer en personas naturales o jurídicas distintas, lo que indica que la simple financiación por parte del Estado de los proyectos de que trata el artículo 10 demandado, no lo convierte automáticamente en el titular de los derechos de propiedad intelectual derivados de dichos proyectos, de manera que la norma tampoco contempla presunciones legales que indiquen que estos derechos recaigan en el Estado, únicamente por el hecho de financiar dichos proyecto.

Expone que, tratándose de derechos de propiedad industrial, si bien estos generan exclusividad para su titular, también originan la obligación de explotación, lo que en la mayoría de ocasiones no puede hacer el Estado. En ese orden de ideas, sostiene que *“la norma demandada se encuentra encaminada a reconocer que son las entidades privadas beneficiarias de la financiación de los proyectos de investigación que adelantan, las que están llamadas a ser titulares de los derechos de propiedad intelectual que puedan surgir como resultado de dichos proyectos, sin que por tal motivo resulten inconstitucionales las posibles cesiones a título gratuito de los derechos que puedan corresponder al Estado, pues la posible cesión [...] se erige como un incentivo o estímulo especial, tal y como se encuentra consagrado en el artículo 71 de la Constitución Política”*. [Se conservan negrillas].

21. La Superintendencia plantea que existe una relación entre las normas

constitucionales que fomentan y promueven la ciencia y la investigación con el artículo 355 de la Carta Política, y aduce que *“la cesión de posibles derechos de propiedad intelectual de los que eventualmente pueda ser titular el Estado como consecuencia de la financiación de proyectos de investigación [...] debe entenderse necesariamente a la luz del artículo 71 de la Constitución Política, como un incentivo o estímulo especial otorgado a aquellas personas de derecho privado [...] que están desarrollando actividades de ciencia y tecnología”*.

22. Agrega que esta posición también encuentra apoyo en la jurisprudencia constitucional, pues en la sentencia C-316 de 1995 la Corporación indicó que la creación de estímulos a personas de derecho privado con el fin de adelantar actividades constitucionalmente establecidas en el artículo 71 de la Constitución Política, configura una excepción a lo contemplado en el artículo 355 Superior; posición que fue reiterada en la sentencia C-152 de 1999 y añade que el Tribunal, en sentencia C-507 de 2008, reconoció que las donaciones y auxilios a los que se refiere el primer inciso del artículo 355 de la Carta resultan constitucionales si se relacionan con actividades que el Estado debe cumplir, por mandato constitucional.

Aunado a lo anterior, resalta que el último inciso del artículo 10 de la Ley 1753 de 2015 dispone que el Gobierno Nacional reglamentará la materia, lo que indica que este podrá establecer los requisitos necesarios para que opere la cesión a título gratuito de los derechos de propiedad industrial a los que se refiere el artículo acusado.

23. Establece que, los razonamientos señalados, conducen también a demostrar la constitucionalidad de la expresión del aparte *“sin que ello constituya daño patrimonial al Estado”* en el entendido que ***“no puede existir detrimento patrimonial de los recursos del Estado por la cesión de derechos de propiedad intelectual, cuando el mismo Estado está cumpliendo con los fines legítimos encomendados por el artículo 71 de la Constitución Política al establecer los incentivos y estímulos especiales para los particulares que desarrollan las actividades de ciencia y tecnología dispuestos por el constituyente”***.

Añade que, teniendo en cuenta que la titularidad de los derechos de propiedad intelectual es atribuible al inventor, diseñador o autor, el Estado no se encontraría en principio, en la capacidad de ceder un derecho de propiedad intelectual del cual no es titular.

24. La SIC concluye que los apartes demandados del artículo 10 de la Ley 1753

de 2015 no son violatorios de los artículos 90 y 355 de la Constitución Política, sino que resultan ser “la voluntad materializada” del legislador de cumplir con el mandato constitucional establecido en el artículo 71 de la Carta.

## **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**

25. El Ministerio de Defensa solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 10 de la Ley 1753 de 2015, en sus apartes acusados.

26. En primer lugar, considera que el demandante realiza un análisis restringido de la disposición acusada y del parámetro de control constitucional, al desconocer el alcance del segundo inciso del artículo 355 de la Carta Política, de acuerdo con el cual el Gobierno Nacional está facultado para hacer uso de sus recursos y celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, siempre que estos respondan al fin de impulsar los temas del Plan Nacional de Desarrollo como lo relacionado con la ciencia, tecnología e innovación. Así mismo, argumenta que esta norma indica al Gobierno Nacional que deberá ajustar estos proyectos a la normativa que permite la asociación del Estado con particulares, encaminada al fomento y desarrollo de proyectos de investigación y desarrollo.

Cita la sentencia C-671 de 1999, la cual hace referencia expresa a la asociación de entidades públicas con particulares y señala que a partir de la misma “*se evidencia cómo la cesión a título gratuito de los derechos de propiedad intelectual no podrá ser vista como un elemento ajeno a la consolidación y desarrollo de los referidos convenios de asociación, pues en últimas, estos se erigen como instrumentos, a la luz del Plan Nacional y los Planes Seccionales de Desarrollo, para impulsar programas y actividades para el fomento de programas de Ciencia, Tecnología e Innovación*”. En ese orden de ideas, el Ministerio expresa que lo dicho configura una excepción a la prohibición constitucional del inciso primero del artículo 355 de la Carta y un desarrollo de su inciso segundo.

27. Por otro lado expone que “*si bien se ha establecido la facultad - posibilidad de un cambio de titular de los derechos de propiedad intelectual en los proyectos de investigación, y desarrollo financiados con recursos públicos, esté se encuentra condicionado al hecho de conservar una licencia no exclusiva y gratuita de estos derechos a favor del Estado que permita la ejecución del objetivo para el cual fue creado el proyecto y se retribuya en pro del interés nacional, sin que ello signifique un detrimento al patrimonio público*”

28. Señala que el Estado, al conservar una licencia no exclusiva de la cesión de los derechos de propiedad intelectual, pretende garantizar la contraprestación del apoyo brindado a los proyectos de investigación y desarrollo, para de esta forma dar cumplimiento a la función social de los derechos de propiedad intelectual. Cita apartes de la sentencia C-251 de 1996 para destacar que el Estado podrá ceder a título gratuito los derechos de propiedad intelectual que le correspondan, en el marco de proyectos de investigación y desarrollo de ciencia, tecnología e innovación y de tecnologías de la información adelantados con recursos públicos, sin que esto atente contra la Constitución Política.

29. Respecto al cargo contra la expresión “*sin que ello constituya un daño patrimonial al Estado*”, supuestamente violatorio del artículo 90 de la Carta, el Ministerio de Defensa argumenta que la norma no pretende generar un daño al patrimonio público; por el contrario, afirma, la cesión de derechos de propiedad intelectual busca privilegiar la continuidad de los programas de investigación y desarrollo, para fortalecer el crecimiento del avance tecnológico del país.

30. Finalmente, indica que no es correcto afirmar que se esté ocasionando un daño patrimonial a partir de la aplicación del artículo 10 de la Ley 1753 de 2015, cuando este se encuentra avalado por los fundamentos constitucionales y legales que condujeron a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo vigente.

## **DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**

31. En su intervención, el Departamento Nacional de Planeación dice que la demanda es inepta porque no acredita los elementos de especificidad, claridad y suficiencia exigidos por la Corte para pronunciarse de fondo. En especial se refiere al segundo cargo para resaltar su ineptitud, pues “*la responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro ordenamiento (...) tiene como fundamento un principio de garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, consagrado en la Constitución, ampliamente desarrollado por vía jurisprudencial*”, según el cual esta se configura cuando concurren (i) un daño antijurídico o lesión, (ii) una actuación imputable al Estado y (iii) una relación de causalidad. En tal sentido, el artículo 90 Superior consagra una cláusula general de responsabilidad del Estado por este tipo de daño, y ninguno de los elementos antes descritos se ve afectado por la disposición acusada:

“Nada en los argumentos del actor permite inferir una violación sistemática o exclusión del régimen de responsabilidad estatal. No

resulta clara ni suficiente la supuesta violación de la disposición demandada a la que lude el demandante, pues se trata de texto con alcances jurídicos completamente diferentes, en los que de ninguna manera el artículo 10 contraviene el texto constitucional. En efecto, de un lado el artículo 90 de la Constitución Política consagra el régimen de responsabilidad del Estado y del otro a través del artículo 10 de la Ley 1753 de 2015 se permite al estado apoyar y comentar el desarrollo de ciencia, tecnología e innovación, incluida la facultad de ceder los derechos de propiedad intelectual que puedan resultar de estos incentivos a los emprendedores e innovadores del país”.

32. Además, sostiene que la Constitución promueve como uno de los fines del Estado la búsqueda de conocimiento en un marco jurídico que garantice un orden político, económico y social justo. Es la puerta de ingreso de otros mandatos específicos, en los que se reconocen derechos subjetivos y se hace un llamado a enfocar las políticas del Estado hacia el fomento y desarrollo de la ciencia y la tecnología, como el artículo 71 CP. La Constitución reconoce también como un deber del estado la investigación y transferencia de tecnología en materia agrícola, para asegurar la producción de alimentos. Así, en el segundo inciso del artículo 65 establece que “el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario”, y añade que la Corte Constitucional ha reconocido los lazos de interdependencia que hay entre la ciencia, la tecnología y la innovación, con la competitividad y la productividad del aparato económico del país.

33. Posteriormente, plantea que, al revisar la constitucionalidad de la norma que modificaba la conformación del anteriormente denominado Consejo Nacional de Ciencia, tecnología e innovación, la Corte manifestó que *“a nadie se le escapa que atravesamos por una revolución tecnológica que determina las características y el con tenido del desarrollo económico y social de las sociedades del próximo siglo. En los actuales momentos, una sociedad sin innovación ni desarrollo tecnológico no es competitiva”* (C-298 de 1998) y plantea que, con base en similares consideraciones, la Corte ha avalado los tratados de cooperación en materia de ciencia, tecnología e innovación.

34. En tal sentido, la literatura en materia de innovación muestra que los incrementos en la productividad económica se atribuyen a factores relacionados con la absorción de tecnología, la creación de una “masa crítica de personal altamente calificado”, e incrementos en producción de bienes de alto valor

agregado y activos intangibles. Colombia enfrenta un panorama en el que resultan necesarios instrumentos económicos y normativos que mejoren sus capacidades productivas.

Añade que un estudio del Consejo privado de competitividad hizo referencia a esta necesidad y presentó una *“interesante adopción de medidas legislativas que países vecinos han venido adoptando sobre el particular, conscientes de la importancia que hoy en día reviste la innovación en el desarrollo económico y social destacándose entre otras las siguientes: i) se permite que las empresas reciban recursos públicos para proyectos de innovación; ii) subsidios a la inversión privada en investigación y desarrollo; iii) incentivos fiscales para la investigación y el desarrollo que tratan de promover la innovación tecnológica, todo ello en procura de aumentar su desarrollo productivo y económico ...”*

35. Posteriormente, manifiesta que la ciencia la tecnología y la innovación fueron incluidas en el PND porque el gobierno es consciente de su importancia para el desarrollo económico y social de nuestro país. Así, se encuentra definido en el objetivo 2º donde se sientan algunas de las bases del PND “como se puede observar de lo anteriormente expuesto ciertamente la ciencia, la tecnología e innovación constituyen elementos fundamentales en el desarrollo productivo y social de un país, de ahí la importancia que reviste su promoción y por supuesto apoyo económico, ya que solo a través de ello se logrará cerrar la brecha del conocimiento existente en los países en vía de desarrollo”.

36. Luego, explica que la propiedad intelectual es la herramienta que mejor conecta la producción de nuevo conocimiento con su aprovechamiento en la producción del país y conceptúa que un sistema efectivo de propiedad intelectual contribuye a la generación de información amplia y suficiente y como un incentivo para desarrollar nuevos productos, bienes y servicios.

Afirma que, desde “etapas muy tempranas nuestras altas cortes han venido reconociendo la naturaleza especial de los derechos de propiedad intelectual”. Al respecto, la sentencia de 10 de febrero de 1960 de la Corte Suprema de Justicia reconoció la naturaleza especial de los derechos de propiedad intelectual y destacó cuatro elementos de la propiedad intelectual: “la propiedad intelectual recae sobre una cosa incorporea; la obra, la creación, la propiedad común, en sentido estricto, sólo sobre las cosas corporales (artículo 679 del Código Civil) 2. La propiedad intelectual es temporal: dura la vida del autor y ochenta años más (artículos 35 de la Constitución de 188 y 90 de la ley 86 de 1946); la común es perpetua. La temporalidad es reflejo de la preeminencia de aquella en el

campo de los valores y los esfuerzos humanos. 3. En la propiedad intelectual, el rendimiento para el titular depende del éxito público de la obra; en la común no juega tal factor”, pero puntualiza que a pesar de su especialidad y diferencias con la propiedad común, la Corte consideró que le son aplicables los mismos atributos jurídicos, posición que se mantiene en la Constitución de 1991.

37. En cuanto a la titularidad de la propiedad intelectual, plantea que según el artículo 671 las producciones del talento o del ingenio son propiedad de sus autores. Al hacerlo, implícitamente reconoce que estos bienes no existen hasta que el creador o el autor dan vida a un bien jurídico tecnológico o artístico y sujeto al reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual. El titular es la persona natural que crea la obra o el inventor. Una persona jurídica como el Estado no puede considerarse titular de derechos de propiedad intelectual, pues el acto creativo está reservado a los seres humanos. Puede darse que el creador no esté interesado en conservar indefinidamente la titularidad de los derechos patrimoniales derivados de la propiedad intelectual, y la transferencia jurídica de estos puede darse mediante acto entre vivos o por vía sucesoria. En algunos casos, los derechos patrimoniales pueden ser transferidos, al momento de su creación, directamente a terceros (artículo 29 de la ley 1460 de 2011).

38. Se refiere al objeto y alcance del artículo 355 Superior. Efectúa una amplia transcripción de la sentencia C-671 de 1999 y plantea: “como se puede observar (...) el artículo 355 de la Constitución Política surge como respuesta al abuso e incorrecto manejo por parte de quienes tenían a su cargo el otorgamiento de los denominados auxilios para el fomento de las empresas útiles o benéficas. Sin embargo, la Corte ha señalado que la CP autoriza y desarrolla de manera expresa y directa subvenciones [...] que se legitiman por sí mismos dentro del Estado social de derecho, de manera que su objetivo no es otro que acortar las distancias de los sectores más deprimidos de la población frente a aquellos que tienen mayor capacidad económica, lo cual de suyo lleva implícita una contraprestación social”, como puede ocurrir con las obligaciones derivadas de los mandatos contenidos en los artículos 43 (igualdad de la mujer), 46 (subsidio alimentario para personas de la tercera edad), 48 (subsidio para ampliar cobertura en materia de seguridad social), 50 (atención gratuita a menores en salud), 51 (planes de vivienda de interés social), 52 (fomento a actividades deportivas y recreativas, **71 (fomento y creación de incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología)**, entre otros. (Se reproduce el énfasis propuesto por el interviniente).

39. El artículo 10 del PND 2014-2018, en sus apartes demandados encuentra

pleno respaldo constitucional, por lo que no le asiste razón al demandante al considerar que viola el artículo 355 superior; se trata de una excepción válida a la prohibición citada. Adicionalmente, es un instrumento idóneo y eficaz para el fomento de la investigación y la transferencia tecnológica, puesto que la propiedad intelectual es un importante incentivo para que los particulares se vinculen a proyectos de investigación.

El accionante omite, en tal sentido, mencionar las condiciones que el artículo prevé para la concesión del subsidio: estas, según el artículo demandado, “serán fijadas en un respectivo contrato, y en todo caso el Estado se reserva el derecho de obtener una licencia no exclusiva y gratuita de estos derechos de propiedad intelectual por motivos de interés nacional”.

40. Por ello, la expresión “sin que ello constituya daño patrimonial del Estado” no está haciendo cosa diferente a reiterar y manifestar expresamente la facultad que tiene el Estado para apoyar y financiar económicamente a los emprendedores y cederles cuando lo considere pertinente, los derechos de propiedad intelectual sobre sus propias invenciones.

## **INTERVENCIONES CIUDADANAS**

41. El señor **Ulises Canosa Suárez** intervino en el presente defendiendo la constitucionalidad de los apartes demandados.

42. En primer lugar, precisa que para que la disposición demandada se ajuste a lo preceptuado en la Carta Política y a la jurisprudencia constitucional, de acuerdo con la cual la prohibición de realizar auxilios y donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado no tiene alcance absoluto, es necesario que el artículo 10 de la Ley 1753 de 2015 se enmarque “*dentro de lo previsto en el inciso segundo del artículo 355 de la Carta Política, en el sentido que al tratarse de entidades privadas éstas no deben tener ánimo de lucro, deben ser de reconocida idoneidad y el proyecto debe tener como propósito impulsar actividades y programas de interés público acordes con los planes de desarrollo*”.

43. El actor plantea que el artículo 355 Superior, además de la prohibición contenida en su inciso primero, según la cual “*ninguna de las ramas del poder público podrá decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado*”, faculta al Gobierno Nacional su segundo inciso a celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro con el propósito de

impulsar programas y actividades de interés público, siempre y cuando: “a) la entidad privada sin ánimo de lucro sea de reconocida idoneidad. b) se impulsen programas de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo. c) se contrate en los términos previstos en el reglamento que expida el Gobierno Nacional. De manera que la restricción evidenciada por el actor contiene excepciones que pueden ser aplicadas a casos concretos.”

44. Por otro lado, el interviniente afirma que los aportes o donaciones realizados por el Estado a particulares, responden a la integración y aplicación de diferentes disposiciones constitucionales relacionadas con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, entre las que mencionan los artículos 2 (deber de las autoridades de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado), 13 (promoción para que las condiciones de igualdad sean reales y efectivas), 51 (derecho a la vivienda digna), 64 (promoción del acceso a la tierra), 71 (creación de incentivos para fomentar la ciencia y la tecnología) y 334 (la intervención del Estado en la economía para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes) de la Carta Política.

45. Recuerda que en sentencia C-324 de 2009 la Corte estableció los lineamientos para que los apoyos otorgados por el Estado a particulares se encuentren dentro del marco constitucional. Y en ese orden de ideas, estima que los parámetros sentados en la jurisprudencia son los que se deben tener en cuenta al darse aplicación al artículo 10 de la Ley 1753 de 2015.

Concluye entonces que la disposición demandada cumple los principios establecidos por la jurisprudencia constitucional en el tema de la asignación de recursos, dado que el requisito de legalidad, está contenida en un plan de desarrollo, fundada en mandatos constitucionales, respeta el principio de igualdad al reconocer un beneficio a favor de la persona que adelante y ejecute el proyecto de investigación, y los destinatarios del incentivo están determinados por el legislador y no por el Gobierno Nacional, tal como lo exige la sentencia C-507 de 2008.

46. El señor **Fernando Augusto Jiménez Valderrama**, intervino en el presente asunto solicitando a esta Corporación declarar la inconstitucionalidad de la norma demandada.

47. Manifiesta que a partir del surgimiento de las normas de propiedad intelectual se hizo referencia directa al derecho de propiedad como marco

regulador de bienes inmateriales, lo que condujo a la necesidad de establecer la forma de adquisición del derecho de propiedad sobre estos bienes, resultando el criterio de que este título se obtenía a partir de la creación de la obra, la invención, el modelo de utilidad, etc. No obstante, señala que *“cuando se trata de un bien inmaterial de investigación científica en cuya creación han participado diversas personas, o algunas de ellas han soportado económicamente la investigación, el ordenamiento jurídico reconoce derechos patrimoniales no solamente a los creadores directos sino también a quien(es) ha(n) actuado como patrocinadores de la investigación”*, criterio que se aplica al reconocimiento de derechos sobre los resultados de investigaciones científicas avaladas y patrocinadas por el Estado.

En ese sentido, estima que como el Estado representa intereses comunes, es necesario que se trate con especial atención los actos de disposición que se efectúan a su nombre, especialmente aquellos que conllevan la renuncia de derechos patrimoniales sin contraprestación alguna a cambio. Señala que los procedimientos de derecho público se han creado inspirados en el criterio tutelar de los intereses de lo público, asumiendo una posición de indefensión frente a eventuales conflictos con intereses privados. En ese orden de ideas, considera que la norma acusada, al permitir la cesión a título gratuito de los derechos de propiedad intelectual del Estado como patrocinador o financiador de investigaciones, se opone a los mandatos de la Carta Política.

## **V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

48. El Jefe del Ministerio Público mediante concepto No. 5964 del 17 de septiembre de 2015, solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de la expresión *“a título gratuito”* contenida en el artículo 10 de la Ley 1753 de 2015, y declararse inhibida de efectuar un pronunciamiento de fondo de la expresión *“sin que ello constituya daño patrimonial al Estado”*. Las razones que sustentan su solicitud se exponen a continuación:

49. Con relación al primer cargo, la vista fiscal precisa que en el artículo 355 de la Carta Política *“se proscriben los auxilios o donaciones, es decir, los pagos que realiza una entidad pública a una persona de derecho privado a título gratuito”*. Sin embargo, aclara que esta prohibición constitucional no comprende los pagos a título oneroso, entendidos como *“aquellos en los cuales la entidad pública recibe una clara contraprestación por el pago que realiza, bien sea en razón de un contrato o porque por mandato legal dichos particulares prestan un servicio a cargo del Estado”*. De tal forma que, en

concepto de la Procuraduría no puede entenderse que el Estado no esté facultado para *“transferir recursos al sector privado a ningún título o implementar políticas que permitan la asignación de bienes o recursos sin una contraprestación directa o inmediata a cargo del beneficiario [...]”*.

50. Sostiene que cuando el primer inciso del artículo 355 de la Constitución prohíbe a las ramas y órganos del poder público decretar auxilios o donaciones, se refiere solo a aquellos que no correspondan al cumplimiento de deberes constitucionales.

51. Posteriormente, cita la sentencia C-506 de 1994 para recordar que la Corte Constitucional al interpretar los denominados *“auxilios”* con dineros públicos a personas privadas, ha afirmado que en efecto, estos se encuentran prohibidos por el artículo 355 superior cuando son decretados sin fundamento en los programas y las actividades de interés público acorde con los planes nacionales de desarrollo y por fuera de los contratos que deben celebrarse exclusivamente con dichos fines. Al mismo tiempo que la Corporación hizo una salvedad y señaló que al existir fundamento constitucional expreso, como ocurre con la actividad de fomento de la investigación y de la actividad científica y tecnológica, esto resulta constitucionalmente admisible.

52. Señala que en sentencia C-316 de 1995 esta alta Corporación reiteró la posición explicada y señaló además que *“la destinación de recursos públicos con la participación de los particulares en las actividades relativas al desarrollo y fomento de la ciencia y la tecnología, constituye una excepción a la norma del artículo 355 de la Constitución”*.

53. En ese orden de ideas, la Procuraduría concluye que la excepción contenida en el artículo 355 Superior, relativa a las donaciones y auxilios, también comprende todas las actividades que se deriven de una norma o principio constitucional y que resulten necesarias para cumplir los fines esenciales del Estado. En consecuencia, la expresión *“a título gratuito”* contenida en la norma demandada, tiene fundamento constitucional expreso en el artículo 71 de la Carta Política que faculta al Estado a crear incentivos para quienes desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología. Añade el Ministerio que *“bajo ese entendido, a través de la ley objeto de análisis el Estado está precisamente cumpliendo con uno de sus fines esenciales, “cual es estimular la capacidad innovadora, financiando proyectos de investigación que persiguen hacer un aporte benéfico a toda la sociedad”*.

54. En cuanto al segundo cargo, la Procuraduría estima que este no cumple con los requisitos argumentativos mínimos para provocar un pronunciamiento de fondo debido a que no presenta razones claras, ciertas y suficientes “*porque el actor construyó su acusación a partir de un error conceptual [...] al señalar que la expresión demandada crea una causal de exoneración al régimen de responsabilidad patrimonial en los términos del primer inciso del artículo 90 superior*”, el cual confunde el actor con el concepto de detrimento patrimonial. En otras palabras, para el Jefe del Ministerio Público, el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado por daño antijurídico causado a terceros, y el detrimento patrimonial del Estado, no son conceptos asimilables.

55. Así las cosas, la vista fiscal señala que no hay relación entre la cláusula de responsabilidad patrimonial del Estado con la expresión analizada, toda vez que la cesión a título gratuito de los derechos de propiedad intelectual que realice el Estado con el fin de apoyar y fomentar el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación, no genera un daño antijurídico a los ciudadanos, motivo por el que en criterio de la jefatura del Ministerio Público, el segundo cargo no logra despertar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición demandada.

## **VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **Competencia**

56. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Carta.

### ***Problema jurídico planteado***

57. Le corresponde a la Sala Plena establecer si las expresiones *a título gratuito y sin que ello constituya daño patrimonial para el Estado*, contenidas en la disposición mencionada, suponen una violación a la prohibición impuesta a las autoridades de decretar auxilios o donaciones a personas de derecho y privado (artículo 355 de la Carta) y a la obligación del estado de reparar los daños causados por acción u omisión de las autoridades (artículo 90 CP).

Antes de efectuar el análisis propuesto, la Sala deberá determinar, como cuestión previa, la aptitud sustantiva de la demanda, pues buena parte de los intervinientes consideran que los cargos carecen de certeza, especificidad, pertinencia o suficiencia para producir un pronunciamiento de fondo.

### ***Cuestión previa. Aptitud de la demanda.***

Varios de los intervinientes, entre ellos los Ministerios de Agricultura, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación, coinciden en señalar que la Corte debe inhibirse por falta de certeza, especificidad, claridad y suficiencia en los cargos. Pero también solicitan que, en su defecto, la Corte declare la norma exequible. En especial, la Superintendencia de Industria y Comercio y el señor Procurador General de la Nación solicitan que se declare la ineptitud del segundo cargo.

Pasa entonces la Corte a responder estas solicitudes:

58. De conformidad con el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir requisitos formales mínimos, que se concretan en (i) señalar las norma acusadas y las que se consideran infringidas; (ii) referirse a la competencia de la Corte para conocer del acto demandado; (iii) explicar el trámite desconocido en la expedición del acto, de ser necesario, y (iv) presentar las razones de la violación.

59. La última de esas condiciones exige al ciudadano asumir cargas argumentativas mínimas, con el propósito de evitar que, de una parte, la Corporación establezca por su cuenta las razones de inconstitucionalidad, convirtiéndose entonces en juez y parte del trámite y generando una intromisión desproporcionada del Tribunal Constitucional en las funciones propias del Congreso de la República; y, de otra parte, que ante la ausencia de razones comprensibles, que cuestionen seriamente la presunción de corrección de las decisiones adoptadas en el foro democrático, deba proferirse un fallo inhibitorio, frustrándose así el objetivo de la acción de inconstitucionalidad.

60. En ese orden de ideas, las razones de inconstitucionalidad deben ser “(i) ***claras***, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ***ciertas***, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) ***específicas***, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) ***pertinentes***, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto

*Superior; y (v) suficientes, esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada”.*

61. En el caso objeto de estudio, el actor plantea dos cargos. Cada uno de esos cargos ataca un enunciado jurídico distinto (aunque ambos hacen parte del artículo 10 del PND), y asumen como parámetro de control diversas cláusulas de la Constitución Política. En consecuencia, el análisis de aptitud de la demanda debe efectuarse de manera independiente. En primer término, se evaluará si la acusación contra la expresión “*a título gratuito*” viola el artículo 355 de la Carta; y, posteriormente, si el enunciado “*sin que ello constituya daño patrimonial al Estado*” atenta contra el artículo 90 Superior.

*61.1. El primer cargo es apto para dar lugar a un pronunciamiento de fondo.*

En concepto del actor, cuando el artículo 10° del Plan Nacional de Desarrollo prevé que el Estado pueda ceder derechos de propiedad intelectual y autorizar su transferencia, comercialización y explotación a quien adelante y ejecute el proyecto, “*a título gratuito*” viola el artículo 355 de la Constitución, que prohíbe a todas las ramas y órganos que ejercen el poder público otorgar auxilios o donaciones a personas de derecho privado.

Esta acusación es *clara*, pues no existe dificultad alguna para comprender el argumento del accionante, ni se presentan confusiones evidentes en sus planteamientos, con independencia de si estos se comparten o no, lo que se definirá en el análisis de fondo.

La demanda es *cierta* en lo que tiene que ver con este cargo porque plantea una interpretación *razonable* de la disposición demandada. En efecto, cuando la norma habla de ceder un tipo de propiedad que podría corresponderle al Estado, puede concluirse que plantea favorecer a uno o más particulares (personas de derecho privado) por su participación en determinados proyectos y bajo determinadas condiciones. Obviamente, estas condiciones serán relevantes para el análisis de fondo, pero no puede considerarse irrazonable o carente de sentido el alcance que le otorga al mandato contenido en el artículo 10 del PND.

La demanda es específica, pues a pesar de su brevedad, es posible comprender plenamente lo que genera, en concepto del actor, la violación de la Carta Política. Así, indica que el artículo 355 Superior establece una prohibición para general a los órganos del poder público para favorecer a particulares con elementos que hagan parte o conformen el patrimonio de la Nación. Y, de

acuerdo con lo expresado en el párrafo anterior, observa que el Estado autoriza una cesión gratuita de derechos de propiedad, derivados de una actividad en la que participarían particulares con el Estado. La especificidad se encuentra en que el actor plantea dos contenidos deónticos (mandatos) que se oponen entre sí o que no pueden satisfacerse de forma simultánea: de una parte, la permisón de ceder la propiedad intelectual prevista en la norma legal censurada y, de otra parte, la prohibición vertida en el artículo 355 Superior, dirigida a todas las autoridades públicas, para que no otorguen auxilios, subvenciones, donaciones a personas jurídicas de derecho privado, como serían los particulares que se beneficiarían por el artículo 10° del CP.

El actor presentó argumentos pertinentes porque el parámetro de control al que alude es, obviamente, una norma de la Carta Política y porque hace un esfuerzo por identificar adecuadamente su contenido normativo, no solo al exponer su contenido literal, sino también mediante referencias jurisprudenciales que se relacionan directamente con la naturaleza de su cuestionamiento, como ocurre con la sentencia C-507 de 2008 en la que, en efecto, la Corporación planteó diversas consideraciones acerca del alcance y sentido de la prohibición establecida en la norma Superior citada.

Para terminar, la acción es *suficiente* pues genera una duda inicial acerca de la validez constitucional de la norma. La discusión ha demostrado que en torno al problema jurídico es posible desarrollar una discusión de naturaleza puramente constitucional en la que, de una parte, están quienes estiman como el accionante que esta norma no es válida, pues favorece a particulares con bienes estatales mientras que, de otra, se encuentran aquellos que la consideran una excepción válida, o bien, una realización de otros mandatos superiores.

*61.2. El segundo cargo no satisface los requisitos argumentativos mínimos de la demanda.*

En la segunda parte de la demanda, el accionante propone que la expresión del artículo 10 del PND, según la cual esta cesión no implica daño patrimonial para el Estado pues, en su criterio, esta norma desconoce el artículo 90 Superior o *cláusula general de responsabilidad del Estado*, por los daños ocasionados por acciones u omisiones de sus autoridades.

Como lo indican la mayor parte de los intervinientes, en especial como ya se mencionó el señor Procurador General de la Nación y el Departamento Nacional de Planeación, la demanda tiene, en este aparte, problemas de certeza,

especificidad y suficiencia. En efecto, el artículo prevé la exclusión de que se configure un daño al Estado por la aplicación de la norma, como lo indica el actor. Sin embargo, el actor no explique de qué manera este contenido normativo se opone a la obligación estatal del Estado de *responder a terceros cuando sufren un daño* por hechos o acciones imputables al Estado. Como el actor confunde (o al menos no explica) la relación entre el daño patrimonial sufrido por el Estado y el deber de indemnizar a las personas que soportan daños antijurídicos que no están en la obligación de soportar, ámbito esencial del artículo 90 Superior, no es posible para la Corte abordar el estudio de fondo de esta acusación.

Finalmente, el actor supone que la cesión de derechos de propiedad implica necesariamente un daño patrimonial, pero no explica por qué puede producirse este daño cuando el legislador prevé que estos derechos surgirán en proyectos de investigación en los que participen los beneficiarios. En otros términos, no explica por qué, a pesar de la creación de conocimiento científico, la cesión de los derechos involucra un daño patrimonial para el Estado, lo que afecta la *certeza* de su cuestionamiento.

En consecuencia, la Corte solo abordará el cargo relativo a la supuesta infracción al artículo 355 de la Carta Política.

***La prohibición de establecer auxilios o donaciones a favor de particulares.  
Reiteración de jurisprudencia***

62. La Corte Constitucional se ha referido al origen, sentido y alcance del artículo 355 Superior desde sus primeros pronunciamientos. En esta oportunidad la Sala efectuará una reiteración basada en las sentencias C-324 de 2009, en la que se realizó una sistematización de las subreglas contenidas en pronunciamientos previos, y C-044 de 2015, decisión reciente en la que se hizo una presentación sucinta de los elementos centrales de este cuerpo jurisprudencial.

63. De acuerdo con lo expresado en la sentencia C-324 de 2009, desde el acto legislativo 01 de 1945, reformativo de la Constitución Nacional de 1886, el ordenamiento superior previó la competencia del Congreso de la República de fomentar empresas útiles, benéficas y dignas de estímulo y apoyo, atribución extendida a las asambleas departamentales y los concejos municipales. Sin embargo, suele cuestionarse a la reforma de 1968 el haber mantenido esta concesión a los parlamentarios, a cambio de atribuciones dadas al ejecutivo en

materia de hacienda pública.

64. La reforma de 1968, en efecto, produjo cambios relevantes al sistema de Hacienda Pública, al introducir conceptos como la planeación del gasto o la prohibición de decretar gastos sin haber determinado los recursos para satisfacerlos, para lograr una destinación de los recursos óptima en materia de utilidad social y económica. En esa revisión, el punto que atrajo mayores críticas posteriormente fue el haber mantenido los auxilios.

De otra parte, la primacía del Ejecutivo quedó planteada en el artículo 79 de la CN de 1886, según el cual las leyes en materia económica sólo podrían ser “dictadas o reformadas por el Gobierno”. La actividad de fomento avalada por el artículo 76 (numeral 20) de ese texto constitucional fue objeto de diversas regulaciones de naturaleza legal. Entre estas, el artículo 2º de la Ley 25 de 1997 autorizó al Congreso a realizar apropiaciones en los presupuestos de la Nación y los establecimientos descentralizados “para programas de fomento regional y de empresas útiles y benéficas, siempre que las mismas fuesen dirigidas a entidades sin ánimo de lucro”.

65. En esas disposiciones se establecieron los sectores y obras que podrían considerarse como útiles y benéficas con tal amplitud que prácticamente cualquier empresa humana podría adquirir esa calificación, con lo cual las actividades de fomento “se constituían en verdaderas subvenciones que debían atender el amplio principio del interés general”.

Adicionalmente, la Ley 30 de 1978, confirió a los congresistas la potestad de identificar las entidades y proyectos merecedores de ayuda dentro de su circunscripción electoral, de manera que la atribución parlamentaria terminó por degradarse, como lo explicó esta Corporación en sentencia C-372 de 1994, produciendo desequilibrios entre las regiones. El rechazo a la figura se hizo explícito en la Asamblea del año 1991, donde diversos constituyentes cuestionaron su amplitud, la ausencia de controles fiscales y el desequilibrio, no solo entre las regiones, sino en el alcance del dinero manejado por cada congresista, cuyo alcance fue descrito por diversos sectores de la doctrina (en argumentos recogidos en el fallo que se reitera, así:

(i) La prohibición de decretar auxilios o donaciones se extendió, por virtud del artículo 355 de la Constitución de 1991, a todas las ramas u órganos del poder público, es decir, no se circunscribió a proscribir la facultad otorgada al Congreso por la Constitución de 1886, sino que amplió el radio de la restricción

a los poderes ejecutivo y judicial;

(ii) La restricción no se circunscribió únicamente a las “empresas útiles y benéficas” a que hacía alusión el artículo 76-20 de la Constitución de 1886, sino que la amplió a todas “*las personas naturales o jurídicas de derecho privado*”;

(iii) “A través del inciso segundo del artículo 355 de la Constitución de 1991, se trasladó la facultad altruista que autorizaba la Constitución de 1886 a favor de las entidades sin ánimo de lucro del Congreso al Gobierno Nacional, en todo sus niveles, sujetándola a la previa celebración de un contrato y, siempre que: (iii.1) La entidad sin ánimo de lucro sea de reconocida idoneidad. (iii.2) Se busque impulsar programas o actividades de interés público. (iii.3) Estos programas o actividades se encuentren acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo. (iii.4) La contratación se realice en los términos previstos en el reglamento expedido por el Gobierno Nacional con tal propósito.

66. Explicó entonces la Corte que esta facultad podría oponerse a diversos deberes del Estado, basados en la cláusula del Estado Social de Derecho y mandatos específicos de la Carta, tensión que ha sido desatada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Concretamente, la Corporación ha precisado que este mandato no es absoluto; que existen otros mandatos de la Carta que exigen al Estado apoyar diversas actividades, y que el propio artículo prevé excepciones válidas y constitucionalmente exigibles.

En ese marco, después de analizar las causas que llevaron a que los auxilios se convirtieran en un modo de pervertir la democracia y favorecer intereses minoritarios, la jurisprudencia comenzó también a evidenciar las situaciones en que la Carta permite (o exige) el fomento económico de diversas prácticas de manera directa por parte del Estado. Así, indicó que los auxilios pueden ser válidos siempre que (i) tengan fundamento constitucional; (2) se lleven a cabo a través de contratos que se celebren exclusivamente con esos fines.

67. Con el paso del tiempo, y el estudio de nuevos casos en los que se acusaba al Congreso de violar el artículo 355 de la Carta, la jurisprudencia constitucional encontró “en las disposiciones de la misma Constitución argumentos suficientes para autorizar la posibilidad de asignar tales erogaciones, no sólo mediante la celebración de los contratos a que hacía referencia el inciso segundo del citado artículo 355 superior, sino en aquellos eventos en que el auxilio o incentivo

concedido por la ley (1) tuviese como fundamento una norma o principio constitucional, y (2). resultare imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado”.

68. Además, este tipo de transferencias serían válidas siempre y cuando no se trate de un acto de mera liberalidad del Estado sino del cumplimiento de deberes constitucionales expresos que aseguraran la igualdad material. Es decir, si se encuentran asociados a razones de justicia distributiva.

En ese contexto, en muchas ocasiones la Corte ha admitido que en varias oportunidades las erogaciones que el Estado otorga a título gratuito a favor de particulares, surgían de todos aquéllos supuestos que la misma Constitución autorizaba, como desarrollo de los deberes y finalidades sociales del Estado, *“con el fin de conseguir el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país, al tenerlos como criterios que responden a la concepción del Estado Social de Derecho”*. Así, entre otros, estos eventos autorizan estas subvenciones: (i) los subsidios en materia de servicios públicos domiciliarios (art. 368 C.P.); *“el fomento de la investigación y transferencia de la tecnología (art. 71 C.P.); el fomento a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras (art. 65 C.P.); la adquisición de predios para los trabajadores agrarios (art. 64 C.P.); la ejecución de proyectos de vivienda social y servicios públicos de salud y educación (Art. 49, 51 y 67)”*.

“Sin embargo, solo hasta la sentencia C-152 de 1999 la Corte reconoció expresamente que la Carta autorizó al Estado para conceder subvenciones, estímulos económicos o subsidios a particulares, tratándose de actividades que aquella considerara dignas y merecedoras de apoyo y, lo más importante, precisó que su desarrollo era materia reservada a la libre configuración normativa del Legislador, en tanto la Carta aparte de permitir la concesión de incentivos o estímulos omitió determinar la forma en que estos podrían decretarse. || Frente a este reconocimiento la Corte señaló como imperativo el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno en punto a señalar el procedimiento que debía ser observado a fin de entregar los incentivos económicos dispuestos por la ley, de modo que los mismos fuesen asignados a las personas que tuviesen mayores méritos y necesidades. Actuaciones, por lo demás, que debían someterse a las reglas de publicidad, imparcialidad e igualdad y, por tanto, ser susceptibles de impugnación, cuando se desviasen los derroteros trazados por la Constitución, la ley y el reglamento.”

69. Es así como en la sentencia C-712 de 2002 se acopiaron los criterios expuestos a efectos de concluir:

“(1) La prohibición de los auxilios y donaciones, es la respuesta al abuso derivado de la antigua práctica de los "auxilios parlamentarios", y en buena medida explica su alcance. (2) La prohibición de los auxilios y donaciones, no significa la extinción de la función benéfica del Estado, la cual puede cumplirse a través de la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y reconocida idoneidad (3) El auxilio o donación, materia de la prohibición, se caracterizan por la existencia de una erogación fiscal en favor de un particular sin que ella tenga sustento en ninguna contraprestación a su cargo. Igualmente, corresponden a estas categorías, las transferencias a particulares, que no estén precedidas de un control sobre los recursos o que éste no pueda realizarse con posterioridad a la asignación. Finalmente, se califican de esta manera, las prácticas que por los elementos que incorporen, puedan tener la virtualidad de revivir la proscrita figura de los auxilios. (4) Por vía negativa, no se consideran auxilios o donaciones, las transferencias presupuestales que se hacen a entidades descentralizadas. (5) No se estima que se viole el artículo 355 de la C.P., cuando el Estado otorga subsidios, estímulos económicos, ayudas o incentivos, en razón del cumplimiento de deberes o principios de origen constitucional que describen actividades públicas irrenunciables.”

[<sup>1</sup> <sub>SEP</sub>]70. Adicionalmente, la Corte reconoció que las excepciones descritas hasta el momento en realidad descubrían “la faz más característica del Estado social de derecho. En efecto, se suponía asumir como función propia la puesta en marcha de un sistema prestacional enderezado a asegurar el mínimo vital, al cual resultaba connatural la intervención en la vida económica y social (C.P. art. 334), de donde encontró necesario distinguir el campo de la prohibición de otorgar auxilios y donaciones, propia de la esfera presupuestal, del concierto de acciones propias del Estado social de derecho imputables al cumplimiento de deberes y principios constitucionales que necesariamente implican gasto público, o articularse en bienes o servicios, a veces entregados gratuitamente, sin que por ello se ingrese en el campo de la anotada prohibición”.

71. Finalmente, la Corte reiteró la sentencia C-507 de 2008, en la que se analizó la creación de apoyos económicos indeterminados a sectores definidos por el Gobierno Nacional. El artículo fue declarado inexecutable por su generalidad e

indeterminación, pero la Corporación resumió también los requisitos de validez de asignaciones de este tipo: “1. Toda asignación de recursos públicos debe respetar el principio de legalidad del gasto. 2. Toda política pública del sector central, cuya ejecución suponga la asignación de recursos o bienes públicos, debe encontrarse reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo y en el correspondiente Plan de Inversión. 3. Toda disposición que autorice una asignación de recursos públicos, sin contraprestación por parte del beneficiario, tiene que encontrarse fundada en un mandato constitucional claro y suficiente que la autorice. 4. Debe respetar el principio de igualdad.”

72. Acto seguido, en esa misma sentencia la Corporación apoyándose en el diccionario de la Real Academia Española, definió los conceptos de subsidio, auxilio o subvención:

“Los conceptos de donación, auxilio, subsidio o subvención, encuentran desde el punto de vista semántico, idéntico significado, así: subvenir significa venir en auxilio; subsidio, ayuda o auxilio extraordinario de carácter económico; auxilio, ayuda o amparo; y donación, acto de liberalidad de una persona que transmite gratuitamente una cosa que le pertenece a favor de otra. Desde esa óptica, podría suponerse entonces que las subvenciones –subsidios y aportes– comparten las mismas características que las donaciones o auxilios a que hace alusión el artículo 355 constitucional, en tanto se trata de partidas de origen público, que se asignan sin contrapartida del beneficiario directo y, que pueden ser dirigidas a personas naturales o jurídicas”.

Así, serán válidos los auxilios y subvenciones que: (i) alberguen una finalidad estrictamente altruista y benéfica, y no obedezcan a la mera liberalidad del Estado; la finalidad altruista del auxilio se encuentra autorizada únicamente cuando se dirige a alentar actividades o programas de interés público acordes con el plan de desarrollo y los planes seccionales de desarrollo, a través de entidades sin ánimo de lucro, con las cuales deberá suscribirse, previamente, un contrato. De esta manera se asegura una cierta reciprocidad a favor del Estado; (ii) derivarse de la facultad de intervención del Estado en la economía y, en consecuencia, orientarse al estímulo de una determinada actividad económica; asignación que por mandato expreso del artículo 334 superior debe comportar una contraprestación; (iii) fundarse en un precepto constitucional que lo autorice expresamente, en orden a garantizar los derechos fundamentales vía acceso a bienes y servicios por parte de quienes tienen mayores necesidades y menores ingresos, con lo cual se garantiza una contraprestación o beneficio social.

73. En cuanto a las condiciones de aplicación de cada una de estas modalidades, precisó la Corte:

“[1.] Albergar una finalidad estrictamente altruista y benéfica dirigida a alentar una actividad de interés público, a través de entidades sin ánimo de lucro, caso en el cual, el beneficio se encuentra enfocado en un grupo de interés.

Es precisamente a esta circunstancia a que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 superior, tal como se dejó establecido en apartes anteriores de esta providencia, pues su finalidad no es otra que la de autorizar al Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, el impulso de programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional de desarrollo y los planes seccionales de desarrollo, en concurrencia con entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, a través de la celebración de contratos, para lo cual se otorgó al Gobierno Nacional la facultad de desarrollar un reglamento autónomo, que básicamente fue implementado a través del Decreto 777 de 1992 modificado por el Decreto 1403 de 1992. || Este inciso justamente faculta el desarrollo de actividades esencialmente benéficas, no como instrumento económico, sino con un propósito meramente asistencial y altruista, en el que a diferencia del pasado, no se privilegia la arbitrariedad y unilateralidad del gasto público, sino que se exige un grado aceptable de reciprocidad por parte del beneficiario de la ayuda.

[...]

Al señalar como requisito indispensable, para que estas ayudas procedan, la celebración de un contrato con entidades benéficas, se impone el tamiz de un proceso de selección y el control fiscal de los recursos de quienes funjan como colaboradores del Estado, con el explícito propósito de buscar la eficiencia en la inversión de las partidas públicas por parte de las entidades que las reciban, según se establezca en un “reglamento autónomo”.

[2.] Derivarse de la facultad de intervención del Estado en la economía (Art. 334 C.P.) y, en consecuencia, orientarse al estímulo de una determinada actividad económica que debe tener un retorno o beneficio para la sociedad en su conjunto, sin el cual la subvención no se justifica de manera alguna.

Esta reflexión es válida si se tiene en cuenta que el constituyente de 1991 concedió al Estado a través de los artículos 334 y siguientes de la Carta, la dirección general de la economía, con lo cual reconoció su capacidad para incidir sobre variables macroeconómicas preponderantes en cualquier economía tales como el crédito, la moneda, la política fiscal y, por supuesto, sobre el gasto y la inversión pública.

[...] Al respecto, los mecanismos que se habilitan en desarrollo de esta clase de intervención han sido objeto de estudio por la Corte, que al efecto ha expresado: ‘En el repertorio de las técnicas de intervención indirectas, sobresalen los estímulos o incentivos al desarrollo económico, los cuales sirven para articular políticas económicas participativas y consensuales, de corte no autoritario. El fomento económico, en los términos del artículo 334 de la C.P., constituye una forma legítima de intervención del Estado en la economía y corresponde a una técnica de dirección y manejo de los agentes y variables que en ella inciden, que por su eficacia resulta imprescindible en las actuales condiciones’.

Tal como lo señaló la jurisprudencia la intervención económica se torna operativa a partir de la aplicación de políticas sociales que se concretan en inversión pública o en la ejecución de políticas que involucran el empleo de instrumentos económicos capaces de maximizar los beneficios a la sociedad, entre los cuales se destacan las subvenciones -subsidios, incentivos y auxilios-, según lo demanden las externalidades o circunstancias económicas.

[...]

*[3.] Derivarse directamente de un precepto constitucional que lo autoriza, en orden a garantizar condiciones de acceso a bienes y servicios básicos de quienes tienen mayores necesidades y menores ingresos dentro de la sociedad.*

Finalmente, la Constitución autoriza y desarrolla de manera expresa y directa subvenciones, esto es, subsidios o auxilios que se legitiman por sí mismos dentro de un Estado social de derecho, de manera que su objetivo no es otro que acortar las distancias de los sectores más deprimidos de la población frente a aquellos que tienen mayor capacidad económica, lo cual de suyo lleva implícita una contraprestación social; en consecuencia la Carta enlista los siguientes

[cita los artículos 43, 46, 48, 50, 51, 52, 64, 71, 305.6, 368, poniendo énfasis en el 71, por el cual se autoriza el fomento y creación de incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología];

En aplicación de los principios de racionalidad e integralidad, se tiene que el lindero entre los auxilios o subsidios creados en desarrollo de la facultad de intervención en la economía que otorga el artículo 334 superior y los que directamente autoriza la Constitución Política - antes enlistados-, y, la restricción que expresamente impone el inciso primero del artículo 355, debe buscarse no a título de excepción de una disposición frente a la otra, sino precisamente, en función de que el auxilio o subsidio, alcance la finalidad para el cual fue creado y reporte un beneficio social, pues de lo contrario, se estaría en el campo de la prohibición de que trata el artículo 355 superior”.

Por el contrario, los auxilios, subsidios o subvenciones estarán prohibidos cuando, (i) violen el principio presupuestal de legalidad del gasto; (ii) cuando la ley que lo decreta omita determinar, de manera concreta y explícita su finalidad, destinatarios, alcance material y temporal, criterios de asignación, publicidad e impugnación, para asegurar que no se desconozca el principio de igualdad; (iii) obedezca a criterios de mera liberalidad y no a una política pública destinada a satisfacer fines constitucionales [...] Sobre este punto, la Corporación reitera la necesidad de que las asignaciones de recursos o bienes públicos que realice el Gobierno Nacional se ajusten o encuentren en plena armonía con lo fijado, dispuesto y determinado en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, así como con lo contenido en la Ley de Inversiones correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 Superior (iv) el costo del subsidio para el Estado sea mayor que el beneficio social que se obtiene a partir de su implementación o cuando el auxilio o subsidio sólo beneficie a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o contribuya a ampliar las diferencias sociales. [...] cuando el subsidio solo impacta un grupo de interés dentro del conglomerado social, el gasto se torna inequitativo en tanto se advierten necesidades más apremiantes frente a la administración del presupuesto público. (v) la asignación no fortalezca la capacidad de acceso de los más pobres a los bienes y servicios públicos esenciales (vi) tenga vocación de permanencia

convirtiéndose en una carga al presupuesto público, en la medida que el subsidio o auxilio está llamado a producir efectos inmediatos dentro de una determinada coyuntura económica, de manera que una vocación de permanencia indica que la situación o sector al cual se dirige requiere de otras y más profundas medidas estructurales; (vii) evidencie desviación de poder, esto es, cuando el incentivo se cree con un propósito distinto de aquel para el cual aparentemente fue creado”.

### **Análisis del cargo de inconstitucionalidad**

74. En concepto del accionante, la expresión “a título gratuito” del artículo 10º del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 desconoce el artículo 355 de la Constitución Política. En su criterio, se trata de una norma que permite la transferencia gratuita de propiedad estatal (en este caso la de tipo industrial, originada en proyectos de investigación científica y tecnológica) a personas de derecho privado, sin que el Estado perciba contraprestación alguna a cambio.

75. La Sala estima que aunque los argumentos que sirven de sustento al cargo tienen fuerza suficiente para suscitar un problema de relevancia constitucional (ver cuestión previa, aptitud de la demanda) pues, en efecto, la norma permite que el Estado ceda parte de derechos que potencialmente surgirían en su cabeza a raíz de proyectos de investigación; y destina ese beneficio a particulares, la jurisprudencia constitucional ha decantado en un amplio conjunto de pronunciamientos sobre el alcance del artículo 355, bajo premisas que justifican la constitucionalidad del mandato bajo revisión.

76. Para empezar, la Corporación ha señalado que una prohibición absoluta como la que respalda la argumentación del accionante implicaría una tensión inaceptable entre distintas características centrales de nuestra Constitución. Así, suponer que el Estado, a través de sus órganos y ramas que ejercen el poder público, tiene prohibida la subvención de toda actividad de las personas de derecho privado haría inviable la satisfacción de las cláusulas de Estado social de derecho e igualdad material. En el mismo sentido, esta comprensión del artículo 355 generaría contradicciones entre su inciso primero y segundo; además, impediría la materialización de mandatos específicos de fomento a grupos vulnerables y actividades estratégicas para la consecución de fines como la igualdad o equidad de género, la satisfacción del derecho a la salud (y en general de las facetas prestaciones de todos los derechos), la protección del ambiente o el fomento a la ciencia, la educación o la cultura, entre otros.

77. Así las cosas, ha explicado la Corte que, ni el artículo 355 prohíbe *de manera definitiva todo tipo de fomento económico a particulares*, ni puede interpretarse de manera tal que vacíe el contenido de diversas cláusulas que consagran los deberes del Estado. Por ese motivo, esta norma no solo admite excepciones, sino que permite la satisfacción de los citados mandatos. En ese orden de ideas, cada acusación por violación de su contenido normativo debe evaluar las condiciones en las que se concede el auxilio, y tener presentes los casos en los que la jurisprudencia ha encontrado que se trata de decisiones válidas.

78. En este caso, comienza la Sala por indicar que el artículo 71 de la Carta Política establece directamente el deber o la obligación estatal de fomentar la ciencia y la tecnología, de manera que la norma objeto de estudio se enmarca en una de las tres grandes hipótesis en las que el orden Superior admite este tipo de beneficios. Se trata de satisfacer o materializar el contenido genérico de una cláusula de la Carta Política.

79. En segundo lugar, esta norma no solo coincide con los planes de desarrollo en los que se delinear los contornos de las políticas públicas que deberá seguir o desarrollar el Gobierno Nacional en un periodo determinado. En esta oportunidad se trata de una norma contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, es decir, no solo es una disposición que coincide con los propósitos de la norma maestra, sino que representa una de las bases esenciales de esa política. El fomento a la tecnología mediante un apoyo estatal reflejado en la cesión potencial de derechos de autor.

80. En tercer término, la norma fue definida en la Ley 1753 de 2015, con suficiente precisión pues, aunque el actor solo dirige su cuestionamiento a dos enunciados aislados de esta regulación, lo cierto es que el legislador precisó mucho más el alcance de esta concesión, y definió sus condiciones de procedencia. En cuanto a la determinación y alcance de la misma, debe reiterarse: se trata de la cesión a título gratuito de derechos de propiedad intelectual que, potencialmente, podrían generarse en cabeza del Estado a raíz del desarrollo de programas de investigación en materia de ciencia, tecnología e innovación y de tecnologías de la información y las comunicaciones (ámbito material), a personas que “adelanten o ejecuten” el proyecto (ámbito personal). Estas condiciones obedecen entonces a los principios de *reserva de ley* y *precisión en la naturaleza y alcance del beneficio*.

81. De igual manera, la disposición citada establece un conjunto de condiciones para la entrega del subsidio, que se inspiran o cuando menos respetan los requisitos que la Corporación ha ido delineando en su jurisprudencia, debido a que en sus apartes finales (que no fueron objeto de censura) prevé que “las condiciones de esta cesión serán fijadas en el respectivo contrato y en todo caso el Estado se reserva el derecho de obtener una licencia exclusiva y gratuita de estos derechos de propiedad intelectual por motivos de interés nacional”. Así las cosas, la previsión de que esta facultad se ejerza dentro del ámbito contractual satisface la exigencia constitucional de que su asignación se haga dentro de los parámetros del adecuado manejo de los recursos públicos y bajo un esquema de publicidad y transparencia que permita el control ciudadano e institucional.

82. Además de lo expuesto, la Corte no comparte la afirmación del actor en el sentido de que en este caso el Estado no recibe contraprestación alguna. Precisamente, uno de los puntos centrales de la jurisprudencia constitucional, es que un auxilio sí reporta beneficios al Estado cuando de este se deriva utilidad económica y social, o contribuye a satisfacer los fines esenciales de la Constitución. Valga reiterar, como la norma desarrolla el mandato de fomentar la ciencia y la tecnología, no puede asumirse, como lo hace el actor, que esta cesión se efectúa *sin contraprestación alguna*.

83. Finalmente, la cesión de los derechos es potencial, por dos razones: primero, porque dada la complejidad de los derechos de propiedad intelectual, es posible que algunos de los que se generen en estos proyectos recaigan directamente en el autor o inventor; en tanto que los que en efecto deriven en el Estado podrán ser licenciados de manera “no exclusiva y gratuita” por motivos de interés general a nombre del Estado.

Resulta relevante aclarar, de conformidad con la naturaleza de las distintas categorías de propiedad intelectual, que solo los derechos de naturaleza patrimonial pueden ser cedidos en aplicación de la norma objeto de control.

84. Ahora bien, para la Corte es esencial enfatizar en que en esta oportunidad se ha concentrado en analizar si el enunciado “a título gratuito” contenido en el artículo 10° del PND 2014-2018 desconoce la prohibición de decretar u otorgar auxilios o donaciones a personas de derecho privado.

La Corte aclara que la decisión que se adoptará hará tránsito a cosa juzgada relativa pues la propiedad intelectual es un tema complejo, y lo que acá se ha estudiado no puede entenderse de manera que se desconozcan los distintos

mandatos constitucionales, del derecho internacional de los derechos humanos y de promoción y protección de los derechos de personas y grupos vulnerables. Este tipo de proyectos no podrá dar lugar a una afectación del ambiente, la salud pública u otros intereses colectivos de relevancia constitucional; de igual forma, su contenido deberá armonizarse, por ejemplo, con los mandatos de accesibilidad para todas las obras de la ciencia y el conocimiento, mediante formatos adecuados para personas con discapacidad.

Estas aclaraciones reflejan simplemente el deber de todas las autoridades de aplicar las normas constitucionales de forma armónica y sistemática, y las leyes y reglamentos bajo el principio de interpretación conforme a la Carta, mandato imperativo que refleja el concepto de supremacía constitucional, y el sistema de fuentes sobre el que se construye nuestro sistema jurídico. Por ese motivo, la Sala no considera imprescindible imponer un condicionamiento a la exequibilidad de la norma, sino establecer que este pronunciamiento se limita al problema jurídico objeto de estudio, con base en la demanda y la participación ciudadana que caracteriza a la acción pública de inconstitucionalidad. Cualquier conflicto con otros principios constitucionales deberá ser analizado a través de cuestionamientos ulteriores, o durante la aplicación de la norma en casos concretos, siempre que los ciudadanos consideren necesario elevar a la justicia constitucional un problema que involucre la eficacia de los mandatos superiores.

## VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato expreso de la Constitución

### RESUELVE

**Primero.-** Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “a título gratuito” contenida en el artículo 10 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*”, únicamente por el cargo estudiado.

**Segundo.-** **INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión “*sin que ello constituya daño patrimonial al Estado*”, contenida en el artículo 10 de la Ley 1753 de 2015, por ineptitud

sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Presidenta (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS  
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ  
Secretaria General