

por las personas requeridas en extradición y sus abogados defensores como un instrumento para desconocer el concepto emitido por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y convertir al Gobierno nacional en instancia de revisión de los pronunciamientos de esa Alta Corporación Judicial.

En ese sentido se pronunció esa Corporación, en el concepto del 29 de noviembre de 1983, con ponencia del Magistrado Alfonso Reyes Echandía, cuyo criterio se mantiene invariable:

*“La intervención de esta Sala se concreta en lo sustancial a realizar una confrontación entre los documentos aportados por el Estado requirente y las normas del respetivo Convenio, o subsidiariamente de la legislación nacional, para determinar si se acomoda integralmente a estas en cuyo caso conceptuará favorablemente a la extradición, o no se aviene a ellas y entonces emitirá opinión adversa. Frente a ese pronunciamiento de la Corte, el Gobierno decidirá sobre el requerimiento de extradición en resolución que debe ser negativa si así fue el concepto de la Corte, pero que puede ser favorable o desfavorable cuando dicha opinión sea positiva; en tal evento, la resolución gubernamental que niega la extradición ha de estar fundada en razones de conveniencia nacional, como lo precisa el inciso 2° del artículo 748 del C. de P. P. aplicable como complemento de lo dispuesto en el número 2° del artículo 12 del Tratado que exige razonar la “denegación total o parcial de la solicitud de extradición”. **Y es que si la Corte ha hecho ya en su concepto -como debe hacerlo- el examen jurídico de la cuestión, no es tarea del Gobierno volver sobre ese aspecto y menos aún cimentar su decisión contraria a la extradición en consideraciones jurídicas opuestas a las que sirvieron a la Corte para emitir su concepto favorable; si así fuera, sobraría el pronunciamiento previo de la Sala, a mas de que se le estaría sometiendo a una instancia de revisión administrativa no prevista en la ley ni tratado alguno. Es innegable, clara y necesaria -desde luego- la potestad gubernamental para optar por conceder o negar la extradición pedida cuando el concepto de la Corte es favorable, pero se trata de una decisión política en cuanto autónoma y ligada solamente a consideraciones soberanas de conveniencia nacional; solo así se respetan las órbitas judicial y administrativa que armoniosamente concurren en el examen y decisión de esta materia”.** (Negrilla fuera de texto)*

Así las cosas, no le está atribuido al Gobierno nacional, como al parecer lo espera el abogado defensor, apartarse y contradecir, a través de la resolución de un recurso de reposición, de los conceptos y pronunciamientos jurídicos que hace la Corte Suprema de Justicia sobre determinados aspectos dentro del trámite de una solicitud de extradición. Todo lo contrario, como ya se indicó, antes que intentar contradecirlos o reevaluarlos, le sirven al Gobierno nacional como sustento jurídico para adoptar una decisión, esencialmente facultativa, que involucra aspectos jurídicos los cuales no pueden ser desconocidos.

Ahora bien, en punto de la petición subsidiaria que hace el recurrente, debe indicarse que no les compete a las autoridades que intervienen en el procedimiento cuestionar las providencias extranjeras y la calificación jurídica que se realice de los cargos que se imputan en la acusación que fundamenta el pedido de extradición.

El sistema de extradición en el caso colombiano se encuentra reglamentado como un mecanismo de cooperación judicial internacional cuya naturaleza no corresponde a la de un proceso penal, pues el país requerido no se pronuncia sobre el fondo del asunto y en ese sentido no se pueden admitir cuestionamientos sobre los cargos o la calificación jurídica que hagan las autoridades extranjeras.

Bajo ese entendido debe afirmarse que los planteamientos efectuados por el recurrente, como lo precisó la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en su concepto, son aspectos objeto de debate ante las autoridades judiciales del Estado requirente, pues es en ese escenario donde corresponde plantear la discusión.

Así lo ha precisado la Corte Suprema de Justicia:

“Empero, el trámite judicial que se cumple en la Corporación no constituye el escenario natural para controvertir los cargos que le imputan los tribunales extranjeros. Es decir, que cualquier aspecto referido a la existencia del hecho y a la responsabilidad se debe ventilar ante esas autoridades, en la medida en que ellas son las que tienen jurisdicción y competencia para resolver ese tipo de inquietudes ... (Cfr. Auto Extradición octubre 19/2006. Rad. 25900)...”³. (Se resalta)

En el mismo sentido la Corte Constitucional, se ha referido en los siguientes términos:

(...) “Los fundamentos y la consiguiente controversia sobre la decisión judicial de la autoridad extranjera, con base en la cual se pide la extradición, tienen su escenario natural en los respectivos estrados judiciales, es decir, al interior del correspondiente proceso penal adelantado en el Estado solicitante y no ante autoridades judiciales colombianas, que deben cooperar, junto con el Ejecutivo, para que la ubicación en país distinto a donde se cometió el presunto delito, no sea vía para eludir la acción de la justicia, que internacionalmente debe permanecer aliada y diligente en la lucha contra la criminalidad”. (Se resalta)⁴.

De conformidad con lo expuesto, teniendo en cuenta que el trámite de extradición del ciudadano canadiense Francis Jason Biller se cumplió con plena observancia y acatamiento del debido proceso, que cuenta con el concepto previo y favorable de la Corte Suprema de Justicia para los cargos por los cuales se concede la extradición y que con el presente

recurso no se aportaron nuevos elementos de juicio que conduzcan a variar la decisión inicial, el Gobierno nacional, en virtud de la facultad que le asiste, confirmará en todas sus partes la Resolución Ejecutiva número 238 del 4 de agosto de 2023.

Por lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1°. Confirmar la Resolución Ejecutiva número 238 del 4 de agosto de 2023, por medio de la cual se concedió, a los Estados Unidos de América, la extradición del ciudadano canadiense Francis Jason Biller, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta resolución.

Artículo 2°. Ordenar la notificación personal de la presente decisión al ciudadano requerido o a su apoderado, haciéndoles saber que no procede recurso alguno, quedando en firme la Resolución Ejecutiva número 238 del 4 de agosto de 2023.

Artículo 3°. Ordenar el envío de copia del presente acto administrativo a la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Embajada de Canadá en Colombia, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y al Fiscal General de la Nación, para lo de sus respectivas competencias.

Artículo 4°. La presente resolución rige a partir de la fecha de su notificación.

Publíquese en el *Diario Oficial*, notifíquese al ciudadano requerido o a su apoderado, comuníquese al Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Embajada de Canadá en Colombia, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y a la Fiscalía General de la Nación, y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 30 de octubre de 2023.

GUSTAVO PETRO URREGO.

El Ministro de Justicia y del Derecho,

Néstor Iván Osuna Patiño.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

RESOLUCIONES

RESOLUCIÓN NÚMERO 4322 DE 2023

(octubre 23)

por la cual se adopta la política sectorial para la implementación de Acuerdos de Cooperación Industrial y Social - OFFSET, relacionados con adquisiciones para el Sector Defensa y Seguridad en Colombia.

El Ministro de Defensa Nacional, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las consagradas en el artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 6 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, en concordancia con el numeral 2 del artículo 3° del Decreto número 1874 de 2021, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 208 de la Constitución Política de Colombia, establece *“los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”.*

Que de conformidad con el artículo 59 numeral 6 de la Ley 489 de 1998, *“corresponde a los ministerios (...) participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que le correspondan y adelantar su ejecución”.*

Que el artículo 3° numeral 2 del Decreto número 1874 de 2021 *“por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional, se crean nuevas dependencias, funciones y se dictan otras disposiciones”*, establece como función del Despacho del Ministro de Defensa Nacional, *“formular las políticas generales del Sector a su cargo para el adecuado cumplimiento de las funciones atribuidas al Ministerio de Defensa Nacional”.*

RESUELVE:

Artículo 1°. Adoptar la *“Política Sectorial para la implementación de Acuerdos de Cooperación Industrial y Social - Offset* relacionados con adquisiciones para el Sector Defensa y Seguridad en Colombia”, cuyo contenido se incorpora en 40 páginas que harán parte integral de la presente Resolución.

Parágrafo. La política que hace referencia el presente artículo será de obligatorio cumplimiento para el Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas Militares y Policía Nacional.

Artículo 2°. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 23 de octubre de 2023.

El Ministro de Defensa Nacional,

Iván Velázquez Gómez.

³ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Concepto del 4 de febrero de 2009. M. P. Jorge Luis Quintero Milanés. Rad. 30628.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-460 del 14 de mayo de 2008. M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

POLÍTICA SECTORIAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ACUERDOS DE COOPERACIÓN INDUSTRIAL Y SOCIAL (*OFFSETS*) RELACIONADOS CON ADQUISICIONES PARA EL SECTOR DEFENSA Y SEGURIDAD EN COLOMBIA

**Ministerio de Defensa Nacional
2023**

Resumen ejecutivo

La Política de Cooperación Industrial y Social (*Offset*), se centra en la negociación de acuerdos de transferencia tecnológica o la generación de negocios en el país. En lo que concierne al Sector Defensa, se estableció como Política desde el año 2008, con el documento CONPES 3522/2008 “*Lineamientos generales para la implementación de acuerdos de Cooperación Industrial y Social (Offsets) relacionados con adquisiciones en materia de defensa en Colombia*”.

La acumulación de casos exitosos y lecciones aprendidas en la ejecución de proyectos *Offset*, llevó al Ministerio de Defensa Nacional a una revisión profunda de estos primeros lineamientos. Es por tal razón que se expide la presente Política, desde el enfoque del Modelo de Planeación por Capacidades de la Fuerza Pública. Así mismo, con esta se busca obtener mayor aprovechamiento de los recursos disponibles, para fortalecer la estrategia que siempre ha caracterizado al Sector, de ser receptores e innovadores ante la tecnología, el alistamiento operacional y la excelencia en el cumplimiento de la misión constitucional.

Finalmente, esta Política orientada al Sector Defensa reemplaza el CONPES 3522/2008, considerando que han ocurrido cambios sustanciales en el contexto bajo el cual se enmarcaron los criterios y la justificación iniciales que le dieron origen. En este sentido, la Política Sectorial para la implementación de Acuerdos de Cooperación Industrial y Social - *Offsets* relacionados con adquisiciones para el Sector Defensa y Seguridad en Colombia, cumple con el objetivo de emitir lineamientos actualizados en el marco de las relaciones de compensación con contratistas extranjeros de bienes y servicios para la seguridad y la defensa, entregando al Ministerio de Defensa Nacional, la Fuerza Pública¹ y las entidades del Grupo Social Empresarial del Sector Defensa (GSED), herramientas para negociar y perfeccionar los acuerdos y estableciendo las líneas generales sobre este tipo de cooperación.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN
3. MARCO CONCEPTUAL
- 3.1. Evolución internacional
4. DIAGNÓSTICO
5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA
- 5.1. Objetivo general
- 5.2. Lineamientos normativos para la actualización de la Política Sectorial para la implementación de acuerdos de Cooperación Industrial y Social - *Offsets* relacionados con adquisiciones para el Sector Defensa y Seguridad en Colombia.
- 5.2.1. Naturaleza de la Política de Cooperación Industrial y Social.
- 5.2.2. Requisitos para la solicitud de Cooperación Industrial y Social - *Offset* a un contratista extranjero
- 5.2.3. Instrumentación de la Política y naturaleza jurídica de los Convenios *Offset* en el Sector Defensa y Seguridad
- 5.2.3.1. Convenio Marco
- 5.2.3.1.1. Adiciones al Convenio Marco
- 5.2.3.1.2. Modificadorio al Convenio Marco
- 5.2.3.1.3. Acta de Liquidación Convenio Marco
- 5.2.3.2. Sobre la obligación del proveedor de presentar proyectos en cumplimiento del Convenio Marco de Cooperación Industrial y Social - *Offset*
- 5.2.3.3. Convenio Derivado
- 5.2.3.3.1. Adiciones al Convenio Derivado
- 5.2.3.3.2. Modificadorio al Convenio Derivado
6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN A LA POLÍTICA SECTORIAL DE COOPERACIÓN INDUSTRIAL Y SOCIAL - *OFFSET*
7. DISPOSICIONES PARA LA TRANSICIÓN ENTRE EL CONPES 3522/2008 Y LA POLÍTICA SECTORIAL DE COOPERACIÓN INDUSTRIAL Y SOCIAL - *OFFSET*
8. GLOSARIO
9. REGLAMENTACIÓN E INSTRUMENTALIZACIÓN DE LA POLÍTICA
10. BIBLIOGRAFÍA

SIGLAS Y ABREVIACIONES

ARC	Armada Nacional de Colombia
COGFM	Comando General de las Fuerzas Militares
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
EJC	Ejército Nacional de Colombia
FAC	Fuerza Aeroespacial Colombiana
FFMM	Fuerzas Militares de Colombia
GSED	Grupo Social Empresarial del Sector Defensa
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
PNC	Policía Nacional de Colombia
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SDS	Sector Defensa y Seguridad

1. INTRODUCCIÓN

A través de los Convenios de Cooperación Industrial y Social (*Offset*) los países solicitan una compensación por aquellas adquisiciones de bienes y servicios destinadas al Sector Defensa y Seguridad (en adelante SDS) donde exista salida de divisas del país. Dicha compensación se realiza a través de la transferencia de conocimiento y tecnología, o la creación de nuevos negocios para el país comprador. La oportunidad que otorgan los *Offsets*, impulsa la ampliación o generación de nuevas capacidades que brindan suficiencia, factor fundamental para la consecución de la autonomía y el desarrollo en innovación para el sector.

Esta figura, previamente reglamentada mediante el documento CONPES 3522 de 2008, le ha permitido al Ministerio de Defensa Nacional, la Fuerza Pública y las entidades del Grupo Social Empresarial del Sector Defensa (GSED) obtener beneficios, a partir de la generación de capacidades de sostenimiento del ciclo de vida de los equipos, para un nivel de alistamiento mayor (disponibilidad operacional, ahorros económicos, logísticos y de tiempo), recibir capacidades no disponibles en tecnologías de interés para las Fuerzas y la instalación de líneas de negocios en el GSED.

El CONPES 3522/2008, que sentó las bases para iniciar los *Offsets* en el país, permitía estructurar proyectos que apuntaban, por ejemplo, a desarrollar industrias a través del fortalecimiento de temas como materiales y electrónica o a apoyar las líneas sociales de la nación. Vale precisar que esta línea del *Offset* civil no se desarrolló por dificultades de diferente índole para su aplicación, considerando así que ha sido el Sector Defensa, quien, a través de la compensación en sus compras, se ha beneficiado recibiendo tecnología y capacidades para su sostenimiento.

Es así como después de más de una década de empleo de esta herramienta, el Ministerio de Defensa Nacional ha identificado oportunidades de mejora que le permiten definir criterios actualizados para la aplicación de la Política de *Offset*, a fin de que las compensaciones recibidas sean encaminadas a reducir las brechas en el marco del Modelo de Planeación por Capacidades de la Fuerza Pública y contribuyan a la consolidación estratégica del GSED.

De esta manera, la Política Sectorial para la implementación de Acuerdos de Cooperación Industrial y Social - *Offsets* relacionados con adquisiciones para el Sector Defensa y Seguridad en Colombia, busca implementar una estrategia que permita enfocar las compensaciones hacia la reducción de brechas tecnológicas para mejorar los niveles de autosuficiencia estratégica para el Sector Defensa y Seguridad, la Fuerza Pública y las entidades del Grupo Social Empresarial del Sector Defensa.

Si bien los proyectos *Offset* buscan obtener capacidades que promuevan el desarrollo tecnológico en el Ministerio de Defensa Nacional, la Fuerza Pública y el GSED, también pueden captar tecnologías que no solo se consideren como las tradicionales que se obtienen por *Offset*, sino que permitan apoyar las intenciones políticas y estratégicas definidas en el país. Es así como, los *Offsets*, siempre que tengan como receptor a una entidad del Sector Defensa, podrán permitir apropiar conocimiento o tecnologías de acuerdo con áreas de capacidad que se definan como prioritarias.

Finalmente, frente a la normativa que antecedió a la presente Política, fueron objeto de revisión el umbral de la obligación de *Offset* y las características de los contratos que dan origen a la misma, de manera que este documento actualiza los requisitos y criterios para la aplicación del *Offset*, desde que se incluye como una condición en un contrato principal, hasta la ejecución de los Convenios Marco y Derivados de Cooperación Industrial y Social.

Por último, este documento de Política contiene diez capítulos o secciones, siendo la primera de estas la introducción. La segunda parte describe los antecedentes normativos y la justificación que explica la necesidad de expedir una Política Sectorial de *Offset*, de acuerdo con las necesidades actuales del sector y a las oportunidades de mejora que ha identificado en más de quince (15) años de empleo de la herramienta *Offset*. La tercera sección explica los tipos de Convenios, los mecanismos de compensación y las tendencias internacionales en el uso de esta herramienta de cooperación en el marco conceptual. La cuarta parte se enfoca en el diagnóstico; sección que fue revisada para la actualización de la Política de 2008. El capítulo quinto corresponde a la definición de la Política y otorga los nuevos lineamientos con los que el Sector Defensa espera fortalecer su marco normativo para concertar este tipo de Convenios. La sexta parte formaliza las acciones para el seguimiento y evaluación a la Política Sectorial. El séptimo apartado contiene las disposiciones para la transición entre el CONPES 3522/2008 y la Política Sectorial de Cooperación Industrial y Social - *Offset*, mientras que la octava aborda el Glosario, con

¹ Artículo 216. Constitución Política de Colombia: “La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (...).”

el fin de detallar conceptos importantes para el correcto entendimiento del documento. La novena sección, trata de la reglamentación e instrumentalización de la presente Política, y finalmente la décima corresponde a la bibliografía de soporte del presente documento de Política.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

Los Convenios de Cooperación Industrial y Social, conocidos como *Offset* son una figura utilizada a nivel mundial en las transacciones comerciales de bienes, sistemas de defensa y servicios afines. Estos Convenios son el resultado de la exigencia del país comprador al proveedor extranjero, de una compensación por la adquisición de dichos bienes y servicios y por la salida de divisas del país. Por lo general, esta relación comercial se mantiene en el tiempo, dados los altos costos de sostenimiento de estos equipos y sistemas, así como la dependencia que se tiene con dichos proveedores que se constituyen en algunas ocasiones, como los únicos que pueden ofrecer servicios de reparación y mantenimiento para estos.

Los Convenios *Offset* permiten acceder a tecnologías y conocimientos para desarrollar capacidades que de otra forma no estarían disponibles en el mercado. Estas, al considerarse de difícil acceso por la vía comercial, pueden ser adquiridas empleando la figura de *Offset*, aun cuando inicialmente, los proveedores extranjeros no tienen el incentivo de transferirlas. De hecho, muchos países han aprovechado este mecanismo para consolidar sectores estratégicos, generar conocimiento y desarrollos tecnológicos propios y para hacerse competitivos en la producción de bienes con contenido tecnológico.

La obligación de requerir *Offset* en un contrato de adquisición de material y/o servicios para la seguridad y defensa, apareció por primera vez con el CONPES 3293 de 2004, específicamente en el documento que autoriza la reposición de los aviones tácticos de combate de la Fuerza Aérea Colombiana, suscribiéndose en el año 2005 entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia y la empresa EMBRAER S.A. en su condición de proveedor.

Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” establece la necesidad que Colombia cuente “con una política de acuerdos de compensación aplicable a aquellos proyectos de inversión en equipo y armamento que requieran ser adquiridos en el exterior”.

Con base en ello, en el Conpes 3460 del 26 de febrero de 2007 “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática: fortalecimiento de las Capacidades del Sector”, se expuso por primera vez la necesidad que Colombia cuente con una Política de Cooperación Industrial y Social - *Offset*; para ello, el Ministerio de Defensa Nacional emitió la Directiva Ministerial número 14 del 5 de julio de 2007, la cual estableció las bases para establecer la Política de Acuerdos de Cooperación Industrial y Social.

Posteriormente, el documento Conpes 3522 del 9 de junio de 2008, estableció las líneas generales para la implementación de Convenios de Cooperación Industrial y Social - *Offset*, relacionados con adquisiciones en materia de seguridad y defensa en el país. En consecuencia, el Ministerio de Defensa Nacional emitió la Directiva número 06 de 3 de marzo 2009, “Lineamientos Ministeriales para el cumplimiento de la Política de Cooperación Industrial y Social - *Offset*, relacionada con adquisiciones de material de defensa en Colombia”, actualizada por la Directiva Ministerial número 26 del 4 de septiembre de 2009, la cual definió las directrices, lineamientos, normas y procedimientos para su implementación; finalmente, actualizada por la Directiva Ministerial número 26 del 1º de agosto de 2011.

Con la expedición de las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (2018-2022), se otorgaron los lineamientos, mediante el Objetivo 16 “Fortalecimiento de las capacidades empresariales”, a fin de que el Ministerio de Defensa Nacional, llevase a cabo la actualización de la Política de Acuerdos de Cooperación Industrial y Social *Offset* en el Sector Defensa. En este se impartieron líneas claras para que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través del Programa de Transformación Productiva (PTP) asumiera el diseño e implementación de una política para la utilización de Acuerdos de Cooperación Industrial y Social *Offset*, en sectores distintos al de defensa.

Para continuar y fortalecer la Política de *Offset*, el Gobierno nacional expidió la Ley 2294 de 2023 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 - Colombia Potencia Mundial de Vida”, la cual en su artículo 257 prevé la compensación industrial *Offset* en el marco de compras públicas de naturaleza militar y del Sector Defensa, especialmente aquellas relacionadas con la industria aeroespacial y astilleros, la cual aplicará con base en los siguientes criterios: i) Que toda compra militar o de defensa requiera, por lo menos, un diez por ciento (10%) de transferencia de tecnología a la industria a los actores del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación, definido en la Ley 1289 de 2009 y ii) permita el aprovechamiento a la industria nacional de la tecnología transferida como compensación en las compras militares o de defensa que realice el Ministerio de Defensa.

En todo caso, atendiendo lo dispuesto en el parágrafo primero del artículo 257 de la Ley 2294 de 2023, la aplicación de esta norma quedará sujeta a la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

Como parte de su compromiso de actualizar los lineamientos en la materia, el Ministerio de Defensa Nacional incorpora a sus normas la presente Política² que se orienta puntualmente al campo de acción de su sector.

Para la presente actualización normativa se han identificado dos factores decisivos para el Sector Defensa que se deben mantener. Uno es persistir en proyectos que propendan por la autosuficiencia en el ciclo de vida de los bienes, equipos y/o sistemas que se adquieren, especialmente en lo referente a mantenimiento, operación y entrenamiento, y dos, fortalecer y/o crear líneas de negocios para las entidades adscritas y vinculadas al Grupo Social Empresarial del Sector Defensa (GSED), para el apoyo al sostenimiento de las mismas Fuerzas.

Lo anterior, considerando que desde el inicio de la implementación de los *Offsets* en Colombia, se han alcanzado acuerdos con proveedores extranjeros que han entregado a la Fuerza Pública capacidades generadoras de ahorros y conocimientos y capacidades industriales para las entidades del GSED; coadyuvando de manera significativa al sostenimiento de equipos y sistemas de defensa. En este sentido, los *Offsets* se han convertido en una herramienta importante tanto para implementar proyectos de largo alcance que respondan a las necesidades presentes y futuras del Ministerio de Defensa Nacional, su Fuerza Pública y el GSED, así como para apoyar el desarrollo de proyectos que se constituyen como un punto de partida hacia la consolidación de desarrollos tecnológicos propios. Por ejemplo, a través de los *Offsets*, la Armada Nacional logró la interconexión de un sistema de desarrollo propio que estaba en fase de prototipo, con un radar de amplio espectro que opera en el mar. Este intercambio de conocimientos técnicos no pudo haber sido posible sin utilizar el mecanismo de *Offset*. Por otro lado, el Sector Defensa y Seguridad, logró establecer la capacidad de ciberdefensa y ciberseguridad, que se encontraba dispersa bajo algunos esfuerzos aislados. Mediante el *Offset* se estableció una doctrina, la organización adecuada, la infraestructura de laboratorio necesaria y la capacitación especializada gracias a una transferencia de conocimiento de entidades de Estonia, el país que hoy por hoy es el líder mundial en temas ciber. En general, los *Offsets* han permitido que actualmente las Fuerzas tengan autosuficiencia en la reparación y mantenimiento autónomo de equipos de comunicaciones, aeronaves, helicópteros, vehículos blindados, cámaras, entre otros. Todo esto contribuye a que las Fuerzas estén listas para movilizarse para el cumplimiento de su misión constitucional.

Por el otro lado, sigue siendo una intención de los proyectos de *Offset*, el continuo fortalecimiento del Grupo Social Empresarial del Sector Defensa (GSED) para que este pueda acceder a mercados internacionales de Defensa. De la misma forma, se espera que, al impulsar el desarrollo y la autonomía tecnológica de las empresas, la oferta local de capacidades le ayude a todo el sector a satisfacer sus necesidades. Lo anterior es relevante, pues al dotar al GSED de capacidades locales, las Fuerzas pueden articular conjuntamente sus esfuerzos con estas empresas, para mantener y sostener sus operaciones.

3. MARCO CONCEPTUAL

Los *Offsets* o Convenios de Cooperación Industrial y Social son una figura utilizada a nivel mundial como resultado de la exigencia de un país comprador a un proveedor extranjero, obligándole a una compensación en el marco de un contrato, producto de la adquisición de bienes de defensa, sistemas y servicios afines, en contraprestación por la salida de divisas del país. Esta compensación debe ser instrumentalizada bajo unas condiciones que involucren voluntades y compromisos.

Dependiendo de cuál es la estrategia de cada país y las posibilidades de ofrecer actividades de compensación por parte de las empresas extranjeras, se determina cuál de los mecanismos será el empleado. A través de los *Offsets* se busca, “reducir la dependencia tecnológica con los proveedores extranjeros y complementar políticas de desarrollo tecnológico del país comprador mediante el acceso a conocimientos específicos” (Herrera y Matthews, 2014). Para este último propósito, la experiencia internacional indica que es necesario que el país receptor tenga identificadas las capacidades que pretende adquirir a fin de robustecer su Política. Es así que:

“Los dos principales tipos de *Offset* son el directo e indirecto. El *Offset* directo corresponde a aquellas compensaciones entregadas por el proveedor que se relacionan directamente con el bien, servicio o sistema adquirido. Entre los ejemplos más comunes de *Offset* directo es la entrega de bienes o servicios para el mantenimiento o la entrega de bienes complementarios que mejoran el uso de los bienes adquiridos. Los esquemas en que se entrega la compensación pueden ser coproducción, subcontratación local, licencia de producción, transferencia de tecnología, transferencia de conocimiento, entrenamiento, entre otras” (Irwin, Jeydel y Sylvain, 2015: p. 3).

Por su parte,

“El *Offset* indirecto son compensaciones que no están relacionadas con el bien o sistema adquirido por lo que pueden desarrollarse en diferentes tipos de iniciativas que

² Lo anterior de acuerdo con el trámite de cierre del documento CONPES 3522/2008, toda vez que, para implementar los lineamientos de *Offset* en el Sector Defensa, no se requiere de un nuevo CONPES, considerando que estos instrumentos de Política se reservan para proyectos donde hay un enfoque multisectorial. (24 de noviembre de 2022. “Concepto técnico sobre la actualización CONPES número 3522/2008 “Lineamientos generales para la implementación de Acuerdos de Cooperación Industrial y Social - *Offsets* relacionados con adquisiciones en materia de defensa en Colombia” emitido por la Dirección de Justicia, Seguridad y Defensa del Departamento Nacional de Planeación).

dependerán de los intereses del país comprador(...)" (Irwin, Jeydel y Sylvain, 2015: p. 3).

3.1. Evolución internacional

Los *Offset* aparecieron progresivamente asociados a las adquisiciones de bienes o sistemas de defensa desde la década del setenta del siglo XX, aunque autores como Matthews (2014: p. 15) identifican el primer caso de *Offset* hacia 1870 cuando Japón solicitó una compensación por la compra de nuevas embarcaciones de guerra británicas. En particular, Japón negoció que parte de las embarcaciones fueran construidas bajo licencia en su territorio.

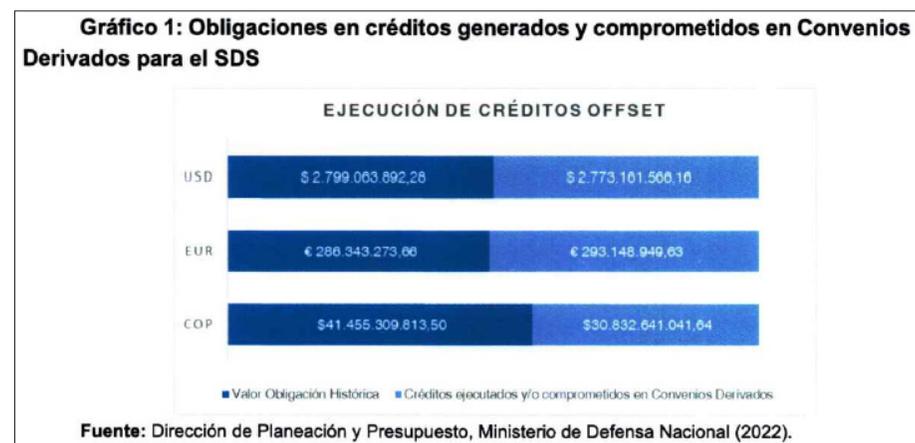
Como una tendencia global, se hace evidente que "Los *Offset* directos han tenido mayor participación que los *Offset* indirectos en los últimos años, debido a los requerimientos asociados a necesidades tecnológicas que permitan la creación de capacidades de base tecnológica industrial en los países receptores de la compensación" (Matthews y Anicetti, 2020: p. 454). En el caso de referencia de Estados Unidos, la subcontratación ha sido el mecanismo de *Offset* directo más utilizado en 2018 y 2019. En contraste, los *Offsets* entregados mediante esquemas de coproducción de bienes se han ido reduciendo desde 2017" (U. S. Department of Commerce Bureau of Industry and Security, 2020 y 2021).

En los últimos años, los países en desarrollo de Medio Oriente, Asia y Latinoamérica han avanzado en la emisión de políticas o lineamientos para la negociación de *Offset*, teniendo en cuenta que se encuentran en proceso de crecimiento o modernización de los sistemas de defensa de sus Fuerzas Militares y, en algunos casos, han tenido recursos provenientes de la explotación de diferentes recursos naturales.

Bajo el contexto de los países latinoamericanos, puede observarse que en los últimos años ha existido un aumento en sus gastos militares. Mientras que en 2000 el gasto militar total en América Latina fue de solo 42.9 mil millones de dólares (a precios constantes de 2011), en 2014 esto casi se duplicó, llegando a 71.7 mil millones de dólares (nuevamente a precios constantes de 2011) (Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz, 2014). Además, actores regionales clave, como Brasil, Colombia y Venezuela, estructuraron importantes alianzas y asociaciones estratégicas en armamento con potencias externas, a saber, Francia, Estados Unidos y Rusia.

Este aumento del gasto militar ha impulsado la industrialización acelerada de la defensa y ha aprovechado una gran cantidad de programas de compensación de un gran volumen general. En particular, el tipo de transacciones de compensación más favorecidas en la región, son la transferencia de tecnología / conocimientos, la capacitación en temas especializados (por ejemplo, seguridad cibernética) y la subcontratación o trabajos de producción bajo licencia (Compensación, 2021).

En Colombia, se demuestra el impacto que han tenido los proyectos *Offset* en el SDS. Es así como, de la obligación histórica en créditos *Offset* en tres monedas diferentes (USD, EUR y COP), se ha alcanzado un aprovechamiento de más del ochenta por ciento (80%) de las obligaciones en créditos *Offset* que históricamente se han generado, los cuales han fortalecido al Ministerio de Defensa Nacional, la Fuerza Pública y el Grupo Social Empresarial del Sector Defensa (GSED), al recibir capacidades a las que no se podría acceder de otra manera. El 20% restante, está en proceso de estructuración y negociación con las Fuerzas y los contratistas extranjeros.



Es así como, a través de los beneficios que otorgan los proyectos *Offset*, las Fuerzas reciben capacidades locales de mantenimiento que de otro modo les obligaría a contratar con la casa fabricante de los equipos y sistemas adquiridos, para garantizar su sostenimiento y su operación. Adicionalmente, la información de los equipos del Sector Defensa es de carácter reservada por aspectos de seguridad nacional y por tanto el mantenimiento y alistamiento de estos debe quedar bajo su propia responsabilidad y custodia.

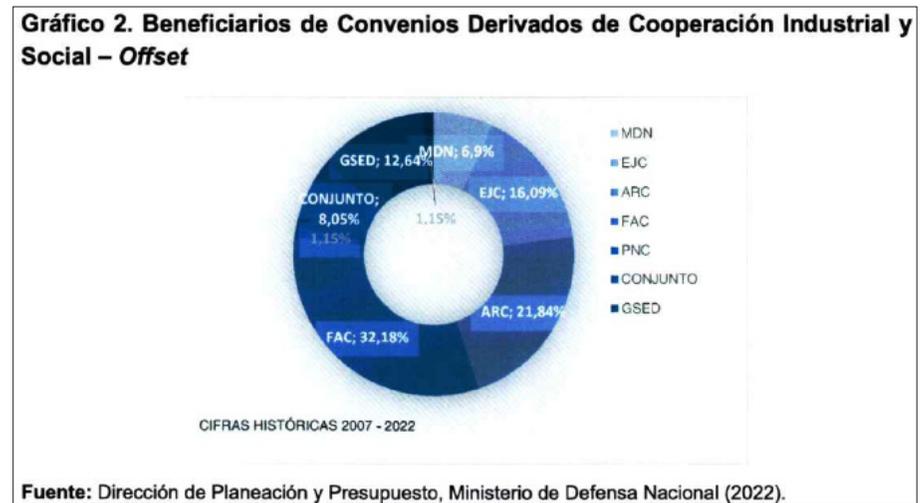
De igual manera, el esfuerzo de negociar el *Offset* se hace pensando en que esta forma de cooperación se constituye como un ahorro programado. Al ser el Ministerio de Defensa el titular de la adquisición y el *Offset*, estos últimos se vuelven fundamentales para el sostenimiento de los equipos y sistemas que usan las Fuerzas, pues permiten mantener un nivel de alistamiento mayor, producto de los ahorros económicos, logísticos

y de tiempo obtenidos, a la vez que permiten optimizar el gasto. Los *Offsets* también buscan promover unas capacidades clave para las Fuerzas, por tanto, no siempre son usados para mantenimiento de los equipos adquiridos. Por ejemplo, todo el sistema de Certificación Aeronáutica de la Fuerza Aeroespacial Colombiana se desarrolló de la mano de varios proyectos de *Offset*. También las capacidades de la Armada Nacional que le permiten proyectar su poder marítimo mediante el uso de herramientas de simulación que también permiten la investigación y el desarrollo del I+D+i. Capacidades como el simulador del escape de cabina sumergida o el Centro de Investigación, Desarrollo e Innovación para Actividades Marítimas, se originaron en un *Offset*.

Por otro lado, con el *Offset* se busca apoyar la independencia estratégica de las Fuerzas, lo cual no se lograría si se entregan estas capacidades a un monopolio privado nacional. En este sentido, el GSED recibe transferencia de tecnología en procesos y procedimientos que le permiten instalar nuevas líneas de negocio, que en primer lugar son puestas al servicio de la misionalidad de la Fuerza Pública y segundo, les permiten ser más competitivos en su apuesta industrial. Tal como se precisó en el CONPES 3522/2008

"El conocimiento es la base del desarrollo y es, por lo tanto, el bien más solicitado en los acuerdos o convenios de cooperación en el mundo entero. Usualmente, se intenta pactar aquella transferencia tecnológica que no está disponible de ninguna otra forma. Los acuerdos de cooperación son realmente una excelente oportunidad para acceder a conocimiento".

En este orden, de los ochenta y siete (87) Convenios Derivados de Cooperación Industrial y Social - *Offset*, el 79,31% han sido destinados a satisfacer las necesidades de las Fuerzas, el 12,64% ha sido dirigido a fortalecer líneas de producción y de negocios del GSED y el 6,9% ha tenido como beneficiario al Ministerio de Defensa Nacional, con capacidades específicas y cursos de formación donde han participado miembros de la Fuerza Pública (ver Gráfico 2).



A continuación, en el diagnóstico se presentará con un mayor detalle la estadística de aplicación de la Política de Cooperación Industrial y Social - *Offset* en el Sector Defensa y Seguridad.

4. DIAGNÓSTICO

Los *Offsets* en el SDS han sido implementados desde el año 2007, gracias a la ejecución de sesenta y tres (63) Convenios Marco de Cooperación Industrial y Social, con empresas de diferentes países (ver Gráfico 3).



Desde entonces, hasta el 2022 se han ejecutado ochenta y siete (87) Convenios Derivados (ver Gráfico 4 y 5), para la transferencia de tecnología y conocimiento por parte

de una empresa extranjera. A razón de la experiencia alcanzada en estos años, se hace necesario actualizar algunos de los criterios para requerir compensación a los proveedores extranjeros.



En la ejecución de estos Convenios Derivados, se han fortalecido áreas específicas que le apuntan a la autosuficiencia estratégica del sector. En este sentido, los *Offsets* se han invertido en transferencia de tecnología, principalmente para: mantenimiento de equipos y sistemas (31%), capacidades operacionales (14,9%), simulación (12,6%) y capacidades industriales y estratégicas GSED (9,2%).



De igual forma, y gracias a la experiencia de más de una década de gestión de Convenios y Proyectos *Offset* en Colombia, se presentan las siguientes cuatro consideraciones, las cuales hacen parte del presente diagnóstico para ser reguladas en el Capítulo 5 de Definición de la Política.

Consideración número 1: Sobre el momento oportuno para la negociación

El enfoque que se propone para la presente Política busca mejorar los tiempos de implementación de los proyectos *Offset*, desde el momento en el que se suscribe el contrato, hasta que se firma el Convenio Marco y su Derivado, considerando que mientras más extenso sea el plazo entre estos dos primeros, se incrementa el riesgo asociado a la pérdida del poder de negociación del MDN para obtener un proyecto que contribuya de manera oportuna a satisfacer las necesidades de la Fuerza Pública.

De una muestra de trescientos catorce (314) contratos que incluían la obligación de *Offset*, solo en el cuarenta por ciento (40%) de los casos (127 contratos) firmados, se suscribió un Convenio Marco en un tiempo menor de seis (6) meses. Del otro lado, el 6,7% correspondientes a veintiún (21) de los contratos suscritos con obligaciones *Offset*, fueron materializados a través de un Convenio Marco o Convenios Adicional, transcurridos más de cuarenta y dos (42) meses desde su suscripción. Los demás datos con el promedio de firma del Convenio Marco y/o Adicional, son los que se explican en el Gráfico 6.



Por otra parte, al analizar el tiempo de implementación de los Convenios Derivados respecto a la firma del contrato principal, se puede analizar que la mayor concentración de los casos del tiempo transcurrido entre el contrato y la fecha de inicio del proyecto *Offset*, oscila entre dos (2) y tres (3) años, con un veintisiete por ciento (27%) histórico de proveedores que se mantienen en esta tendencia. El siguiente veinticuatro por ciento

(24%) tarda entre cuatro (4) y cinco (5) años para iniciar el proyecto, mientras que otro veintidós por ciento (22%) logra hacer lo mismo apenas en un tiempo que va de seis (6) meses a un año (ver Gráfico 7).



Existe un porcentaje del doce por ciento (12%), en el que se ubican los proyectos *Offset* que tardan hasta seis (6) y siete (7) años en concretarse y los casos más atípicos (dieciséis por ciento - 16%), donde la brecha entre la firma del contrato y el inicio del *Offset* es de ocho (8) u once (11) años. Los tiempos para la aprobación de los proyectos también resultan muy extensos en el tiempo, desde la firma del contrato principal hasta la iniciación del proyecto, generando demoras para su implementación.

De igual manera, se hace evidente que históricamente, el cincuenta y un por ciento (51%) de los proyectos han tomado de dos (2) a cinco (5) años, siendo este el tiempo promedio de implementación de la mayoría de los Convenios Derivados de *Offset*.

En otras palabras, siempre que exista una brecha muy amplia entre la firma del contrato que da lugar a la adquisición y la firma del Convenio de *Offset*, los resultados de la Política se ven varias vigencias después, por tanto, hay un riesgo de mayor obsolescencia en la tecnología a recibir. En este sentido, esta brecha afecta negativamente al Ministerio de Defensa Nacional, pues representa un mayor costo de oportunidad para el Sector, por la demora en recibir una capacidad que le permita el desarrollo de su misión.

Esto señala que actualmente se cuenta con procedimientos institucionales que deben reformarse para incentivar el desarrollo ágil en la suscripción e implementación de Convenios, bajo el entendido que el Convenio Derivado es el que permite iniciar la ejecución de un proyecto específico.

Todo lo anterior, tiene implicaciones en el proceso de estructuración y selección de los proyectos que le son más beneficiosos a las Fuerzas y entidades del GSED, lineamientos que se otorgarán en el Capítulo 5 y que van desde la inclusión del *Offset* como una obligación contractual hasta la negociación, la ejecución y seguimiento a los proyectos aprobados.

Consideración número 2: Umbral de aplicación de la Política de *Offset*

Por su parte, el umbral de aplicación del *Offset* visto desde la óptica del aprovechamiento en los proyectos, debe ser actualizado a partir del análisis de eficiencia en la aplicación de la Política.

Cabe mencionar que, por la experiencia en su implementación en años anteriores, se han generado obligaciones en créditos que, por sus montos, al no ser suficientemente significativos, no permiten formular un proyecto que cierre la brecha tecnológica requerida. Como sustento, se evidencia que de los ochenta y siete (87) Convenios Derivados que han sido suscritos en la historia del *Offset* en Colombia, al menos ocho (8) tienen montos que oscilan entre los USD\$400.000 y USD\$3.000.000 en obligaciones expresadas en créditos *Offset*, y el acceso a la tecnología en ellos ha sido muy limitado.

De igual manera, en el caso de los Convenios Marco, sólo el 12,7% (que equivalen a 8 Convenios Marco) están por debajo del umbral de USD\$3.000.000 en obligaciones en créditos y en el oficio de negociar una compensación, se evidencia un alcance muy limitado, y un compromiso administrativo de diez años con empresas con las que no se vuelve a contratar. Por su parte, la gran concentración del esfuerzo de *Offset* lo realizan el 87,3% de los proveedores que hoy tienen Convenios Marco, quienes se constituyen como proveedores recurrentes del Sector.

Finalmente, si se tiene en cuenta que los créditos que reflejan las obligaciones *Offset*, son una unidad de medida que permite la negociación de proyectos, es de precisar que su valor no es equivalente a su divisa. En este punto, es cuando puede observarse que los compromisos pendientes con montos poco significativos terminan por representar proyectos que no cumplirán las expectativas del cierre de brechas, el fortalecimiento de las capacidades industriales y la independencia tecnológica del país. A su vez, esta situación tiene impacto en el proceso de contratación relacionado con las adquisiciones del Ministerio de Defensa.

En este aspecto es importante precisar que si bien el CONPES 3522 de 2008 estableció a partir de dicho año el umbral de un millón de dólares americanos, al proponer una nueva Política, se deben considerar dos variables macroeconómicas que confirman la necesidad de actualizar este monto. En primer lugar, trayendo el equivalente de USD\$1.000.000,00 a valor presente, de acuerdo con la inflación estimada a cierre del año 2022 de 8,5% según supuestos macroeconómicos presentados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Marco de Gasto de Mediano Plazo y las tasas de cambio del 9 de junio de 2008 (\$1.702,44) y 3 de agosto de 2022 (\$4.313,3) de acuerdo con la información

proporcionada por el Banco de la República, un millón de dólares en 2008, hoy equivale a USD\$4.387.974,00. Se determina así la pertinencia de mantener un umbral moderado, pero que a su vez tiene en cuenta el incremento del valor del dinero en el tiempo.

Consideración número 3: Contratos de aplicación de la Política de *Offset*

En materia de contratación estatal, el Sector Defensa y Seguridad en Colombia recibe recursos a través del Presupuesto General de la Nación, entre otras fuentes. El Presupuesto del MDN se ejecuta de manera centralizada y descentralizada por parte de las unidades ejecutoras, la Agencia de Compras o entidades del GSED que ejecutan el presupuesto asignado a las Fuerzas. Para una parte significativa de estos contratos, existe una posibilidad de aplicar el *Offset* de acuerdo con los criterios que se establezcan.

De igual manera, con miras a fortalecer la aplicación de *Offset* y tener criterios unificados, se hace necesario establecer un umbral que permita obtener beneficios significativos respecto al monto de los contratos. Esto le permitirá al MDN centrarse en establecer mesas de negociación con proveedores con quien existe una relación comercial en el tiempo.

Es así como, se deberá implementar la condición de *Offset* en los contratos principales, y siempre hacerla exigible, evitando así tener contratos con cláusula *Offset* que no alcancen el umbral establecido. Por lo anterior, se mantiene en la presente regulación, la aplicación del *Offset* en contratos de adquisición de bienes para uso militar, equipos y sistemas de armas destinados a la seguridad y defensa de la Nación, acompañado de los demás criterios que se enuncian en el numeral 5.2.2 “Requisitos para la solicitud de Cooperación Industrial y Social - *Offset* a un contratista extranjero” de la presente Política.

Consideración número 4: Respecto a la valoración de los proyectos *Offset*

Finalmente, se identificó la relevancia de la negociación de los activos de propiedad intelectual, la cual tiene implicaciones determinantes en los términos para negociar con el proveedor extranjero la valoración de sus intangibles.

Al respecto, la evidencia internacional demuestra que uno de los enfoques de la negociación de los *Offset* se remite a establecer estrategias de gestión de la propiedad intelectual, considerando que, mientras mayor sea el nivel de transferencia tecnológica, más sensible y protegida se encuentra la información y el conocimiento que el proveedor extranjero acepta transferir.

Es de aclarar en este punto, que los activos intangibles que ofertan las empresas extranjeras pueden no tener un valor de referencia en el mercado y ello dificulta establecer un coste exacto en su valoración. Para tener alguna referencia de valor aceptable, el evaluador debería conocer una cantidad de datos e información relevante asociada al desarrollo del producto o sistema, datos que son propiedad de la empresa extranjera, y cuyo valor dependerá del enfoque que esta haya previamente elegido, dentro de varios métodos que se proponen en producciones académicas, revisiones de literatura y en general, por los expertos en el tema. En conclusión, las dificultades para valorar los intangibles ofrecidos, se evidencian cuando se observa que no existe un mercado visible para transarlos, a diferencia del mercado de tangibles que sí existe y al menos ofrece algún punto de comparación. Esto no significa que no se negocien, sino que, no es un mercado institucionalizado y abierto como ocurre con las acciones y bonos. Por su propia naturaleza los activos de propiedad intelectual son muy disímiles; además, los detalles de transferencia de propiedad intelectual rara vez se hacen públicos³.

Parte de la estrategia de obtener un mejor poder de negociación a favor del Ministerio de Defensa Nacional, consiste en la oportuna negociación de las condiciones técnicas del proyecto *Offset* que podrán ser revisadas antes de que se consolide el contrato principal en ciertas adquisiciones estratégicas.

De igual manera, con la presente actualización de la Política, también se busca transferir al proveedor la obligación de presentar los criterios objetivos, métodos de valoración y evaluaciones de viabilidad técnica y económica a partir de los cuales se establece el valor nominal de las actividades propuestas.

Finalmente, estas cuatro consideraciones se recogen y se regulan a través del Capítulo 5 “Definición de la Política”, que sigue a continuación.

5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

Con el propósito de dar cumplimiento a los desafíos planteados en el diagnóstico, a continuación, se establece la intención del documento general, que es actualizar los lineamientos normativos en materia de *Offset*, estableciendo criterios o parámetros claros para su implementación.

5.1. Objetivo general

Mejorar la gobernanza de la política *Offset* al interior del Sector Defensa y Seguridad, así como los procesos de negociación, con el objetivo de fortalecer sus capacidades y garantizar mayor independencia y autosuficiencia tecnológica en el marco del Modelo de Planeación por Capacidades de la Fuerza Pública.

5.2. Lineamientos normativos para la actualización de la Política Sectorial para la implementación de acuerdos de Cooperación Industrial y Social - *Offsets* relacionados con adquisiciones para el Sector Defensa y Seguridad en Colombia.

Esta sección contiene una actualización de los lineamientos generales para la implementación de la Política Sectorial para la implementación de acuerdos de Cooperación Industrial y Social - *Offsets* relacionados con adquisiciones para el Sector Defensa y Seguridad en Colombia.

Para esta actualización se debe tener en cuenta que las directrices fueron ajustadas a un ámbito propio del Sector Defensa y Seguridad y a la experiencia obtenida a través de las lecciones aprendidas recopiladas durante más de una década en el empleo de estos Convenios. Estos lineamientos permitirán encaminar los Convenios suscritos, en el marco de la transferencia de tecnología y de conocimientos por parte de un contratista extranjero⁴, cuyos beneficios para el sector propendan por el cierre de brechas de capacidades de la Fuerza Pública en Colombia, así como contribuir al fortalecimiento de las entidades adscritas y vinculadas al Grupo Social Empresarial del Sector Defensa (GSED), para la creación de nuevas capacidades industriales.

5.2.1. Naturaleza de la Política de Cooperación Industrial y Social

La Política de *Offset* es una estrategia que implementan los países para acceder a tecnología en defensa que tiene las barreras propias de un mercado internacional específico, con información clasificada y limitada, pero que resulta de gran interés para los Estados, en el ejercicio de sus operaciones y de su misión de garantizar la defensa y soberanía nacional.

En Colombia, la Política Sectorial para la implementación de acuerdos de Cooperación Industrial y Social - *Offsets* relacionados con adquisiciones para el Sector Defensa y Seguridad en Colombia, crea las condiciones para que el Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas Militares, Policía Nacional y entidades adscritas y vinculadas al Grupo Social Empresarial del Sector Defensa (GSED), puedan obtener beneficios y capacidades específicas en compensación por la salida de divisas del país, generadas a partir de los contratos que realiza el Sector Defensa y Seguridad, agencias de compras o entidades del GSED, cuyos objetos contractuales cumplan con los requisitos propios para la aplicación de esta Política, proporcionando a las Fuerzas bienes y/o servicios para el cumplimiento de su misión constitucional. Como ya se ha indicado, esta compensación se realiza a través de la transferencia de conocimiento y tecnología, o la creación de nuevos negocios para el país comprador. La oportunidad que otorgan estos proyectos impulsa la generación de nuevas capacidades que brindan autosuficiencia, factor fundamental para la consecución de la autonomía y el desarrollo en innovación para el sector.

En este orden, la ejecución de los Convenios *Offset* tiene como pilar lograr una mayor independencia tecnológica e industrial, a partir del desarrollo de actividades que tiendan a:

- A. Desarrollar capacidades locales que permitan garantizar y satisfacer el ciclo de vida de los bienes, sistemas y servicios adquiridos, alcanzando mejores niveles de independencia logística y operativa, reduciendo los costos y tiempos en el mantenimiento, aumentando la disponibilidad de estos.
- B. Contribuir a reducir las brechas de las capacidades y objetivos de mediano y largo plazo de las Fuerzas Militares y/o la Policía Nacional.
- C. Obtener mayores retornos industriales que promuevan el desarrollo y crecimiento de las entidades adscritas y vinculadas al Grupo Social Empresarial del Sector Defensa (GSED).
- D. Desarrollar capacidades en investigación, desarrollo e innovación (I+D+I) en materia de ciencia y tecnología en el Sector Seguridad y Defensa.

Es importante precisar que la esencia del *Offset* es la transferencia de conocimiento y de tecnología, por tanto la entrega de bienes y/o servicios deberá estar siempre asociada al objeto del proyecto de *Offset* que se busca implementar.

Por lo anterior, la obtención de bienes y servicios no debería ser una pretensión por la vía del *Offset*. Como ya se ha indicado anteriormente, como regla general, a través de la Cooperación Industrial y Social relacionada con la adquisición en materia de defensa, se debe obtener la transferencia de tecnologías y conocimientos que de otra forma no se encuentran disponibles en el mercado nacional o internacional. Sin embargo, esta regla no puede siempre verificarse, máxime si se tienen en cuenta las restricciones y prioridades presupuestales del Gobierno. Así, con la debida justificación, en algunos casos puede ser de gran interés recibir, a título de Cooperación Industrial y Social relacionada con la adquisición en materia de defensa, cierto tipo de sistema o equipo, que no ha podido adquirirse por las limitaciones mencionadas.

Vale mencionar que, por regla general, deberán primar las consideraciones relacionadas con el bien o servicio principal que se piensa adquirir y no se debe por tanto, anteponer el *Offset*. El *Offset* es complementario a la adquisición y no al contrario. Un punto central de esta Política es entonces, aparte de ser un mínimo excluyente en la estrategia de contratación, las consideraciones sobre el *Offset* no deben incidir en los estudios tendientes a definir las características del bien principal requeridas por las Fuerzas Militares para la ejecución de sus misiones.

En el siguiente apartado, se precisarán los requisitos para la implementación de la Política *Offset*, haciendo énfasis puntual en los criterios actualizados de aplicación de la misma.

5.2.2. Requisitos para la solicitud de Cooperación Industrial y Social - *Offset* a un contratista extranjero

³ Métodos de valoración de intangibles - Ignacio Vélez Pareja. Pág. 35 “Valor Basado en los Ingresos”.

⁴ O contratista nacional que represente a un contratista extranjero, o que sea su proveedor autorizado.

Se hará exigible la aplicación de la Política de Cooperación Industrial y Social - *Offset*, cuando se cumplan los siguientes criterios:

- **Naturaleza de la adquisición: Procesos de contratación⁵ con Presupuesto General de la Nación que tenga por objeto la adquisición de bienes para uso militar, equipos y sistemas de armas destinados a la defensa y seguridad de la Nación (incluyendo aquellos bienes y servicios asociados a su sostenimiento y mantenimiento durante su ciclo de vida)⁶.**

Igualmente, se aplicará a las adquisiciones por el sistema FMS, siempre y cuando el valor neto de los bienes y/o servicios de la LOA cumpla el umbral establecido, sea financiada con Presupuesto General de la Nación asignado al MDN y sea para una compra donde la negociación se realice mediante el Gobierno Americano, con el concurso y aprobación del proveedor extranjero. Esto, con el fin de establecer una relación vinculante con este último, considerando que la LOA entre gobiernos no genera obligaciones contractuales directas entre el Gobierno colombiano y el proveedor extranjero.

En todo caso, se abstendrá de requerir *Offset* cuando los bienes y servicios recibidos provengan de recursos de cooperación con los Estados Unidos, los bienes provengan del *stock* o inventario del Departamento de Defensa o de las Fuerzas Militares de los Estados Unidos, o en el caso de los servicios que sean provistos por el Gobierno Americano.

Respecto a las adquisiciones a través de los Acuerdos interinstitucionales con Persona Extranjera, la compensación será otorgada por las empresas fabricantes o proveedoras de bienes y servicios y de ninguna manera por los Estados.

- **Proveedor:** Se requerirá *Offset* a la empresa extranjera que de manera directa o indirecta (mediante representante exclusivo en Colombia, filial o subsidiaria) suministre bienes y/o servicios en Colombia.
- **Cuantía de la contratación:** El umbral establecido por el MDN para la suscripción de un Convenio Marco de Cooperación Industrial y Social, será a partir de US\$ 3.000.000 o su equivalente en otras monedas⁷, y se generará con la suscripción de un único contrato, incluyendo sus adiciones. En todos los casos el porcentaje de la obligación será mínimo el 100% del valor total del contrato.

Cumplidos los requisitos, los contratos que den origen a la obligación de *Offset* del proveedor con el Ministerio de Defensa Nacional, deberán incluir una cláusula que contemple la obligación del proveedor para el reconocimiento de la aplicación de la Política *Offset*.

5.2.3. Instrumentación de la Política y naturaleza jurídica de los Convenios *Offset* en el Sector Defensa y Seguridad

La Cooperación Industrial y Social - *Offset* se instrumentaliza en dos tipos de Convenios: Convenios Marco y Convenios Derivados. Estos se suscriben entre el proveedor extranjero y el Ministerio de Defensa Nacional⁸, independientemente de la Unidad Ejecutora, entidad del GSED, agencia de compras o mecanismo de contratación a partir del cual se haya suscrito el contrato para la adquisición de servicios, equipos y sistemas.

Los receptores de la Cooperación Industrial y Social - *Offset* pueden ser el Ministerio de Defensa Nacional, la Fuerza Pública o alguna de las entidades adscritas y vinculadas al Grupo Social Empresarial del Sector Defensa.

En términos generales, el siguiente es el esquema para que un proveedor extranjero pueda dar cumplimiento a sus obligaciones de *Offset*.



5.2.3.1. Convenio Marco

El Ministerio de Defensa Nacional celebrará Convenios Marco de Cooperación Industrial y Social - *Offset* en los siguientes casos:

- Cuando se celebre un contrato cuyo valor sea igual o superior a USD\$3.000.000⁹, caso en el cual las partes suscribirán un Convenio Marco inicial.

⁵ Aquellos adelantados por el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y las entidades adscritas y vinculadas al Grupo Social Empresarial del Sector Defensa (GSED), lo cual incluye cualquier modalidad y mecanismo de contratación (por ejemplo, ACOFA).

⁶ Se exceptúan combustibles, aceites, grasas y lubricantes, programas de formación contratados en centros académicos a nivel local y en el exterior, entrenamiento en simuladores y materias primas.

⁷ La conversión se realizará con la Tasa Representativa del Mercado publicada por el Banco de la República, en la fecha de la presentación de oferta.

⁸ De conformidad con la resolución de delegación de funciones vigente, Por la cual se delegan unas funciones y competencias relacionadas con la contratación de bienes y servicios con destino al Ministerio de Defensa Nacional, unas funciones de carácter administrativo y se dictan otras disposiciones.

⁹ O su equivalente en otras monedas.

- Cuando el proveedor tenga un Convenio Marco vigente y se suscriba un contrato cuyo valor sea igual o superior a USD\$1.000.000¹⁰, caso en el cual el MDN, a través del mecanismo que se establezca en la Directiva Ministerial correspondiente, definirá la conveniencia de:

- a) Adicionar los créditos al Convenio Marco inicial, o
- b) Celebrar un nuevo Convenio Marco.

Basta con que exista un Convenio Marco vigente, para que el proveedor quede obligado respecto a compensar *Offset* por todos los contratos suscritos con posterioridad, por un valor igual o superior a USD\$1.000.000¹¹.

De acuerdo con lo que determine el MDN, el proveedor extranjero suscribirá más de un Convenio Marco de Cooperación Industrial y Social - *Offset*, a fin de cumplir con sus obligaciones de *Offset* con cada Fuerza o entidad del GSED.

En lo que sí debe haber estrecha coincidencia entre el contrato de adquisición y el Convenio Marco es en su monto. Así, cualquier aumento dentro del umbral establecido para adiciones o disminución en el precio del contrato de adquisición de bienes y/o servicios, acarreará la correspondiente modificación en el monto del Convenio Marco de Cooperación Industrial y Social - *Offset* relacionada con adquisiciones en materia de Defensa.

En el sistema FMS la cuantía reflejada en cada Convenio Marco será por el valor neto de los bienes y/o servicios de la LOA correspondiente.

En todo caso, en el evento de existir una reducción en el contrato principal o LOA que disminuya el umbral por el cual el proveedor estuvo obligado a la suscripción de un Convenio Marco vigente, este supuesto no dará lugar a la terminación del mismo.

La obligación del proveedor para dar cumplimiento al Convenio Marco es la presentación (a su cargo), de proyectos de Cooperación Industrial y Social - *Offset* cuyas actividades se encuentren valoradas en créditos *Offset*.

Naturaleza jurídica de los Convenios Marco

Los Convenios Marco son considerados como un contrato estatal suscrito entre el Ministerio de Defensa Nacional y un proveedor de bienes y/o servicios para la defensa y seguridad nacional, según los términos de la Ley 1150 de 2007, incluyendo aquellos que requieren reserva para su adquisición, en virtud del cual, el contratista extranjero (proveedor) se obliga para con el contratante (Ministerio de Defensa Nacional), a celebrar Convenios Derivados de Cooperación Industrial y Social - *Offset*.

De conformidad con el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, el alcance de estos Convenios se rige por el principio de la "autonomía de la voluntad privada", salvo en lo expresamente regulado en esta Política, su Directiva y el Estatuto General de la Contratación Pública, a cuyo amparo las partes están habilitadas para acordar los términos que rigen su relación con la mayor amplitud posible, en tanto no se viole la ley, lo que permite adaptar el negocio a las cambiantes exigencias de los *Offsets*.

A través de este tipo de Convenios, el Ministerio de Defensa Nacional fija como mínimo, los siguientes parámetros relacionados con los Convenios Marco: (i) las áreas de interés que a través del Convenio Derivado podrá desarrollar el contratista; (ii) los criterios que tendrá en cuenta el MDN para la determinación de las actividades concretas que desarrollará el contratista durante la ejecución del proyecto específico de Cooperación Industrial y Social - *Offset*. Tales criterios se denominarán "criterios de elegibilidad"; (iii) las multas y cláusula penal por incumplimientos.

Precisado lo anterior, son características de los Convenios Marco de Cooperación Industrial y Social - *Offset* relacionadas con la adquisición en materia de defensa, las siguientes:

- a) Es un contrato bilateral, como quiera que supone obligaciones recíprocas a cargo de ambas partes.
- b) Es un contrato accesorio que nace a la vida jurídica como consecuencia de la celebración de un contrato de compraventa o suministro de bienes y servicios para la defensa y seguridad nacional, y se extingue si este termina anticipadamente. Sin embargo, las obligaciones que derivan de los Convenios Marco de Cooperación Industrial y Social - *Offset*, se reputan como independientes y autónomas en relación con el contrato de origen.
- c) Es un contrato que se rige conforme al principio de autonomía de voluntad de las partes, salvo en lo expresamente regulado en esta Política, su Directiva y el Estatuto General de la Administración Pública.
- d) Es un contrato nominado y típico pues goza de "nomen juris" específico y existe regulación sobre él.
- e) Es un contrato de ejecución sucesiva, por cuanto el cumplimiento de las prestaciones que derivan de la relación se extiende en el tiempo.

Es así como, el Convenio Marco, tiene la vocación de determinar las condiciones generales y elementos básicos de la compensación, los cuales se describen a continuación:

¹⁰ O su equivalente en otras monedas.

¹¹ O su equivalente en otras monedas.

Objeto de la Compensación:

El proveedor extranjero tiene la obligación de implementar proyectos de Cooperación Industrial y Social - *Offset*, para la transferencia de tecnología y/o conocimiento y el desarrollo de capacidades que de otra forma no estarían disponibles en el mercado; a través de los cuales se adelanten actividades para el cumplimiento de los objetivos de la presente Política; atendiendo los criterios de elegibilidad, las metodologías de valoración y los procedimientos que se acuerden entre las partes.

Valor de la Obligación - Porcentaje de Compensación:

El monto de la Cooperación Industrial y Social en créditos *Offset*, pactado con las empresas extranjeras, será como mínimo el cien por ciento (100%) del valor total del contrato. En los Convenios Marco, de común acuerdo, las partes establecerán la moneda extranjera en la cual se enunciarán las obligaciones en créditos *Offset*.

Plazos de ejecución:

El Convenio Marco estará vigente desde la fecha de su firma, hasta su liquidación y tendrá un plazo de ejecución de al menos de cinco (05) años, contados a partir de su entrada en vigencia, sin perjuicio que las partes puedan pactar la terminación anticipada para los casos donde se hayan cumplido las obligaciones en materia de *Offset* antes del plazo pactado.

A más tardar, durante el primer (01) año de ejecución del Convenio Marco, el proveedor tiene la obligación de presentar al receptor (Fuerza o entidad del GSED) como mínimo, un proyecto consensuado con este. En todo caso, se entenderá como un proyecto consensuado con el receptor, aquel que cuente con su aval, para que a su vez se pueda presentar ante las instancias de evaluación y aprobación correspondientes definidas por el Ministerio de Defensa Nacional¹². Una vez enviado el proyecto de minuta del Convenio Derivado al proveedor, este tendrá un plazo máximo de tres (3) meses para suscribirlo.

Durante el plazo total del Convenio Marco, se desarrollarán actividades de seguimiento y evaluación a la ejecución del mismo. De acuerdo con los resultados del seguimiento y evaluación se podrán modificar por escrito los términos y las obligaciones, a cargo de las partes, originadas en estos.

Áreas de Interés:

El Convenio Marco debe mencionar las áreas de interés del Ministerio de Defensa Nacional y sus receptores, las cuales se constituirán como una guía para que el proveedor estructure los proyectos de *Offset*. En el caso de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional estas deben estar articuladas con el Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública y para las entidades del GSED, de acuerdo con sus Planes Estratégicos y los lineamientos que se emitan a través del Viceministerio de Veteranos y del Grupo Social Empresarial del Sector Defensa.

Multas y Cláusula Penal:

Cuando medie el incumplimiento de las obligaciones por parte de la empresa obligada a la compensación y que le sean imputables, el MDN podrá imponer multas y cláusula penal que sean definidas en los Convenios de *Offset*.

Cesión del Convenio Marco:

El proveedor, previa solicitud al MDN, podrá ceder total o parcialmente a un tercero, sus obligaciones de *Offset* del Convenio Marco. El MDN tendrá la potestad de autorizar o no la cesión, una vez analizada la conveniencia y oportunidad de la solicitud del proveedor.

5.2.3.1.1. Adiciones al Convenio Marco

La celebración de las adiciones tiene como fundamento incrementar el equivalente en créditos *Offset* de los contratos suscritos con posterioridad, al valor de la obligación existente.

En las adiciones se podrán pactar las condiciones para la presentación de proyectos y la utilización de los créditos *Offset* disponibles.

Teniendo en cuenta que la finalidad del Convenio Marco es acumular obligaciones en créditos *Offset*, que no generan erogación presupuestal para el MDN y por el contrario, implica una compensación a mayor de este, no le es aplicable la prohibición prevista en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993. En otras palabras, es viable acumular obligaciones en créditos *Offset*, que superen el cincuenta por ciento (50%) del valor de los contratos que dieron origen a la suscripción del Convenio Marco.

5.2.3.1.2. Modificadorio al Convenio Marco

Los Convenios Marco pueden ser modificados en sus cláusulas por voluntad de las partes, siempre y cuando no se modifique el objeto y el alcance de este.

5.2.3.1.3. Acta de Liquidación Convenio Marco

Como acto concluyente de cada Convenio Marco, se deberá suscribir un Acta de Liquidación en la cual se debe dejar constancia de las liquidaciones de los Convenios Derivados. Lo anterior, para formalizar la finalización de la obligación surgida, según los lineamientos que reglamente el MDN para ello.

Es de señalar que la liquidación del Convenio Marco tiene como propósito hacer un ajuste final de las obligaciones en créditos *Offset* y de terminar el Convenio, mediante el reconocimiento de los créditos efectivamente compensados por el proveedor y aquellos por reconocer a favor del mismo, en caso tal que se haya pactado el uso de la figura de *Banking*.

El Acta de Liquidación debe limitarse al balance final de ejecución de los créditos, por tanto, esta no puede utilizarse para modificar los términos bajo los cuales se liquidaron previamente los Convenios Derivados.

5.2.3.2. Sobre la obligación del proveedor de presentar proyectos en cumplimiento del Convenio Marco de Cooperación Industrial y Social - *Offset*.

El proveedor tiene la responsabilidad de estructurar y presentar ante el receptor de la compensación, proyectos de Cooperación Industrial y Social - *Offset*, de acuerdo con alguno(s) de los siguientes criterios de elegibilidad, las áreas de interés y los plazos establecidos en cada Convenio Marco.

- **CAUSALIDAD:** cuando exista un vínculo causal entre el contrato principal y el proyecto aprobado para cumplir con la obligación de Cooperación Industrial y Social del proveedor.
- **ADICIONALIDAD:** el proyecto puede componerse de actividades y/o negocios nuevos o incrementales. Esto podría incluir, sin limitación, tecnología nueva, capacidades superiores a las ya existentes, incorporación de innovación en procesos y doctrina, aplicación temprana de futuras tecnologías; en el caso de las entidades del GSED, nuevas capacidades de negocio, nuevas líneas de producción, diversificación de negocios, etc.
- **FUNCIONALIDAD:** las actividades del proyecto son funcionales para el receptor, en el sentido que tienen carácter estratégico o permiten mejorar los niveles de independencia de proveedores extranjeros y la tecnología se puede extender a otros usos o garantiza uso sin restricciones de tiempo.
- **TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA:** cuando las actividades del proyecto implican que la calidad de la transferencia de tecnología o de conocimiento es superior, y genera una mejora sustancial en el cierre de brechas.
- **SOSTENIBILIDAD FINANCIERA:** cuando el proyecto tiene la vocación de sobrevivir en el tiempo y el proveedor proporciona información clara respecto a la sostenibilidad de este, de manera posterior a su finalización.
- **SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL:** los proyectos deben cumplir en todos los casos con las leyes y reglamentos ambientales vigentes en Colombia, cuando aplique.

Con miras a estructurar el proyecto, el proveedor debe coordinar con el receptor (Fuerza Pública o entidad del GSED) para establecer de común acuerdo, los criterios técnicos que permitan satisfacer una necesidad específica a través de la compensación.

Si se evidencia que la obligación en créditos *Offset* es significativa en ciertos contratos (por lo general, cuando la adquisición se trata de un sistema o equipo estratégico o cuando el monto lo amerite), el proyecto de *Offset* se podrá estructurar técnicamente de manera simultánea con la compra, sin perjuicio de que el Ministerio de Defensa Nacional establezca otros criterios dependiendo del caso específico. En este escenario se busca maximizar el poder de negociación para obtener mayor valor agregado por la adquisición.

Como otra opción, se puede evaluar si el monto disponible en créditos de *Offset* es significativo para atender la necesidad del receptor. De no ser así, el MDN podrá emplear la estrategia de acumular cierto valor en créditos que le permita estructurar un proyecto de mayor envergadura, que sea más conveniente al sector.

En las adquisiciones de sistemas complejos, el Ministerio de Defensa Nacional podrá requerir al contratista extranjero, el compromiso de transferir tecnología relacionada con los subsistemas que integran o hacen parte del sistema principal, lo cual incluye todos aquellos subsistemas que sean proveídos o incorporados por sus subcontratistas.

Si bien el valor por el cual se estructuran los proyectos busca agotar la obligación en créditos disponibles, se podrá usar el *Banking* para aprobar proyectos que superen el monto de la obligación en créditos *Offset* vigentes.

El *Banking* permite apalancar mayores beneficios en cuanto a capacidades de transferencia de conocimiento y tecnología, a fin de implementar proyectos de interés estratégico para el receptor, ampliando su alcance.

Finalmente, la existencia de *Banking*, no se constituye como una promesa de compra del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) con el proveedor.

Parámetros de valoración de los proyectos presentados

Cada proyecto presentado por el proveedor, además de cumplir con los parámetros que establezca el MDN para ello, deberá indicar claramente cuáles son las actividades con las que se busca cumplir el objeto del mismo.

En este orden, para asignar un valor a cada actividad del proyecto, se utilizan tres criterios:

- Un **valor nominal**, que es la estimación de costos que realiza el proveedor frente a las actividades que va a desarrollar en el proyecto *Offset*. Cuando estos parecen razonables, se negocian los multiplicadores tomando en conside-

¹² El MDN se reservará la potestad de pactar plazos superiores a los previstos en la presente Política, siempre que existan razones de carácter estratégico o se encuentre justificado a partir de la conveniencia y oportunidad, desde el punto de vista de la necesidad que se busca satisfacer.

ración los procedimientos internos establecidos por el MDN, criterios técnicos y los intereses del sector Defensa.

En otras palabras, el valor nominal corresponde al valor otorgado por el proveedor a una actividad específica de un proyecto de *Offset*, en el que este puede estimar el costo derivado del *know-how*, propiedad intelectual y/o costos asociados a los ingresos dejados de percibir por entregar una capacidad o negocio, dependiendo del tipo de proyecto.

- Un **multiplicador** es un factor que, aplicado al valor nominal, se constituye en un estímulo para que el contratista desarrolle actividades específicas con alto valor agregado para dar cumplimiento a los objetivos del proyecto. Los multiplicadores tendrán un rango entre 1 - 5.
- **Valor en créditos *Offset*** es el producto de multiplicar el valor nominal por el factor multiplicador.

Aunque las obligaciones en créditos de *Offset* tengan una representación numérica, esta es explícitamente para efectos de la valoración y negociación con los proveedores en materia de Cooperación Industrial y Social - *Offset*.

En consecuencia, las obligaciones en créditos *Offset* no se constituyen como el mismo valor de la divisa en la que se enuncia, sino una referencia numérica de valoración de tangibles e intangibles que se reciben en el marco de cada proyecto.

La manera en la que se valorará un proyecto de *Offset* será de conformidad con el siguiente modelo:

Tabla 1. Modelo de valoración de obligaciones en créditos *Offset*

Detalle de la actividad	Valor nominal	Multiplicador	Valor de las obligaciones en créditos <i>Offset</i> (Divisa acordada)
Ejemplo: Transferencia de conocimientos - <i>on the job training</i>	XXX	(entre 1-5)	Valor nominal x multiplicador
Ejemplo: Transferencia de tecnología - entrega de documentación técnica	XXX	(entre 1-5)	Valor nominal x multiplicador
Ejemplo: viáticos y gastos administrativos	XXX	(entre 1-5)	Valor nominal x multiplicador
XXXXXXXX	XXX	(entre 1-5)	Valor nominal x multiplicador
Valor del proyecto (obligaciones en créditos <i>Offset</i>)			XXXXXX

Requerimientos a los proveedores respecto a la valoración nominal

El proceso de valoración de los *Offset* debe ir más allá del análisis del factor multiplicador. Es así como, para establecer el punto de partida de la negociación y fijar el valor de lo que se negocia, el proveedor tiene la obligación expresa de justificar el valor nominal de cada actividad, identificando el método de valoración empleado para su cálculo.

5.2.3.3. Convenio Derivado

El Convenio Derivado es el contrato estatal celebrado entre el Ministerio de Defensa Nacional y el proveedor que suscribió el Convenio Marco de Cooperación Industrial y Social

- *Offset*, en virtud del cual, este se compromete a desarrollar los proyectos aprobados de acuerdo con sus actividades y obligaciones.

De conformidad con lo dicho, las características de este tipo de contratos son las siguientes:

- Es un contrato bilateral en el que el proveedor deberá ejecutar el proyecto específico de Cooperación Industrial y Social - *Offset* y el Ministerio de Defensa Nacional, de esta manera deberá adelantar todas aquellas actividades que permitan la normal ejecución del proyecto referido.
- Es un contrato accesorio, por cuanto su nacimiento y extinción están supeditados a dos actos jurídicos que le preceden, los cuales son el Convenio Marco previamente suscrito con el MDN y el contrato de adquisición de bienes y servicios.
- Es un contrato nominado y típico, comoquiera que el ordenamiento jurídico colombiano le atribuyó un nombre particular y ha comenzado a regularlo.
- Es un contrato que se rige conforme al principio de autonomía de voluntad de las partes, salvo en lo expresamente regulado en esta Política, Directiva y el Estatuto General de la Administración Pública.
- Es un contrato de ejecución sucesiva, por cuanto el cumplimiento de las prestaciones que derivan de la relación se extiende en el tiempo.

En síntesis, el Convenio Derivado es el instrumento llamado a recoger los términos y condiciones de un proyecto de Cooperación Industrial y Social - *Offset* relacionado con adquisiciones en materia de defensa y aprobado por el MDN.

Como regla general, habrá tantos Convenios Derivados como proyectos aprobados. Estos deben incluir de manera detallada los objetivos, alcance del proyecto, actividades a desarrollar, obligaciones específicas a cargo de las partes, plazo de ejecución de las obligaciones y los cronogramas, hitos, los multiplicadores, la forma de acreditar su cumplimiento y los soportes necesarios, los mecanismos que permitan el reconocimiento

contable, a través de los soportes requeridos por actividad de acuerdo a la normatividad vigente, así como los indicadores de éxito del proyecto.

Así mismo, los derechos de propiedad concedidos hacen parte importante de la transferencia de tecnología, pues determinarán el nivel de acceso a la tecnología que tendrá el país y su grado de aprovechamiento. Aunque desde la presentación formal del proyecto, deben quedar claros todos los términos referentes a la propiedad intelectual del objeto a transferir, también el Convenio Derivado debe regular sobre los mismos.

De igual forma, el Convenio Derivado debe identificar, entre otros, los siguientes elementos:

- Entregables y documentación para la acreditación de las actividades.
- Cláusulas de Propiedad Intelectual y Confidencialidad.
- Derechos y obligaciones.
- Cláusula de Comercio Exterior para la importación de los bienes y casos de re-exportaciones y reimportaciones por devoluciones o reparaciones en el exterior.
- Cláusula de lugar de entrega final y todas las precisiones respecto al ingreso de los bienes, identificando el almacén y la obligación de registrar en SAP todos los ítems recibidos.
- Cláusulas de limitaciones de responsabilidad.
- Cláusula antisoborno de confinamiento con los lineamientos internos del MDN.

Multas y cláusula penal por incumplimiento:

Los Convenios Derivados deben incluir multas y cláusula penal por el incumplimiento no justificado de las actividades del proyecto.

El incumplimiento de cualquier actividad prevista en el desarrollo del Convenio(s) Derivado(s) por parte del proveedor, implicará que el Ministerio de Defensa Nacional imponga multas o cláusula penal por incumplimiento, de acuerdo con lo establecido en la normatividad vigente.

5.2.3.3.1. Adiciones al Convenio Derivado

Los Convenios Derivados pueden ser susceptibles de ser adicionados, con la finalidad de aumentar el alcance del proyecto aprobado que implique el incremento del valor del Convenio, siempre y cuando con esta adición no se altere el objeto del Convenio Derivado.

A esta adición no le es aplicable la prohibición prevista en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993. En otras palabras, es viable acumular obligaciones en créditos *Offset*, que superen el cincuenta por ciento (50%) del valor del Convenio Derivado, dado que no implica una erogación presupuestal al MDN; sin embargo, dichas adiciones podrán realizarse siempre y cuando con estas no se altere el objeto y actividades del Convenio Derivado. En la Directiva Ministerial correspondiente, se establecerá el procedimiento mediante el cual se apruebe hacer una adición a Convenios Derivados en ejecución.

5.2.3.3.2. Modificadorio al Convenio Derivado

Los Convenios Derivados pueden ser modificados en sus cláusulas por voluntad de las partes, siempre y cuando no se modifique el objeto del mismo.

En el caso que los cambios propuestos ocasionen adiciones o modificaciones importantes en la naturaleza o el objeto de los proyectos, instrumentalizados en los Convenios Derivados, estos serán analizados por el Ministerio de Defensa a fin de determinar la necesidad de someterlos nuevamente al procedimiento de aprobación de proyectos.

6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN A LA POLÍTICA SECTORIAL DE COOPERACIÓN INDUSTRIAL Y SOCIAL - OFFSET

El Ministerio de Defensa Nacional formalizará un comité responsable del seguimiento y evaluación a la presente Política Sectorial de Cooperación Industrial y Social - *Offset*.

7. DISPOSICIONES PARA LA TRANSICIÓN ENTRE EL CONPES 3522/2008 Y LA POLÍTICA SECTORIAL DE COOPERACIÓN INDUSTRIAL Y SOCIAL - OFFSET

Esta Política entra en vigencia a partir de la fecha de su firma, reemplaza el CONPES 3522/2008 "Lineamientos generales para la implementación de acuerdos de Cooperación Industrial y Social - *Offsets* relacionados con adquisiciones en materia de defensa en Colombia" y deroga en su integridad la Directiva Ministerial número 26 del 1° de agosto de 2011 y todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

La transición se regirá bajo las siguientes consideraciones:

- Todos aquellos Convenios Marco y Derivados que se encuentren en ejecución conservarán las condiciones pactadas, hasta la fecha establecida en cada uno de ellos, sin perjuicio que las partes acuerden su liquidación.
- Todos aquellos contratos con obligaciones *Offset* que hayan sido suscritos antes de la entrada en vigencia de la presente Política, conservarán su obligación de Cooperación Industrial y Social independientemente del umbral establecido en la misma.

En todo caso, el Ministerio de Defensa Nacional comunicará a los proveedores el estado de sus obligaciones de *Offset* conforme a las determinaciones establecidas en el presente numeral.

8. GLOSARIO

Acreditación: Documento suscrito entre el supervisor del Convenio Derivado y EL PROVEEDOR para la aceptación de las actividades cumplidas del proyecto, previa presentación por parte del proveedor de todos los documentos soporte necesarios para su acreditación en créditos *Offset*, el registro contable en valores nominales y los demás pactados en el Convenio Derivado.

Acta de liquidación: Es el documento con el que formalmente se liquida un Convenio. En este se deja constancia de los acuerdos, conciliaciones y transacciones entre

el Ministerio de Defensa Nacional y el proveedor extranjero respecto a la ejecución del Convenio¹³.

Acta de Recibo a satisfacción Offset: Documento suscrito por el supervisor del Convenio Derivado y el proveedor para dejar constancia de la entrega y recibo a satisfacción de cualquier Actividad del proyecto.

Actividades de proyecto: Son las acciones específicas a ser realizadas para dar cumplimiento al objeto del proyecto.

Adiciones al Convenio Marco: Acuerdo de voluntades celebrado entre el Ministerio de Defensa Nacional y la empresa con la que se celebró un Convenio Marco, con el fin de incrementar el equivalente en *Offset*, de los contratos de valor igual o superior a US\$1.000.000, que sean suscritos con posterioridad al que dio origen a la obligación inicial.

Banking: Figura mediante la cual el Ministerio de Defensa Nacional podrá aprobar proyectos y celebrar Convenios Derivados por un monto superior al de la obligación en créditos del proveedor.

Convenio Derivado: Es el contrato estatal celebrado entre el Ministerio de Defensa Nacional y el proveedor que suscribió el Convenio Marco de Cooperación Industrial y Social - *Offset*, en virtud del cual, se recogen los términos y condiciones de un proyecto de Cooperación Industrial y Social, relacionada con adquisiciones en materia de defensa, aprobado por el MDN.

Convenio Marco: Contrato estatal suscrito entre el Ministerio de Defensa Nacional y un proveedor de bienes o servicios para la defensa y seguridad nacional y/o de los bienes o servicios que según los términos de la Ley 1150 de 2007, incluyendo aquellos que requieren reserva para su adquisición, en virtud del cual, el contratista extranjero (proveedor) se obliga para con el contratante (Ministerio de Defensa Nacional), a celebrar Convenios Derivados de Cooperación Industrial y Social relacionada con la adquisición en materia de defensa y seguridad.

Créditos Offset Unidad de medida que permite estimar el monto de la obligación de un proveedor, así como la negociación de proyectos *Offset*. Se precisa que a pesar de que los créditos *Offset* se enuncian en la moneda del contrato principal; los créditos no equivalen al valor de mercado de esta moneda.

Modificadorio (al Convenio Marco o Derivado): Acuerdo de voluntades que tiene como finalidad que las partes realicen cambios a las cláusulas de los Convenios Marco o Derivados.

Multa: Sanción acordada en el Convenio Marco o el Convenio Derivado, con el fin de conminar al proveedor el cumplimiento de sus obligaciones.

Offset directo: Programa de compensación cuya transferencia de conocimiento y de tecnología se encuentra directamente relacionada con el bien o sistema adquirido. Un ejemplo de *Offset* directo es instalar una capacidad específica para el mantenimiento de los helicópteros adquiridos a través de un contrato de suministro.

Offset indirecto: Programa de compensación cuya transferencia de conocimiento y de tecnología no guarda relación con el bien o sistema adquirido. Un ejemplo de *Offset* indirecto es la implementación de un Centro de Ciberdefensa y Ciberseguridad, como consecuencia de un contrato de suministro para la adquisición de radares. En muchos casos, este tipo de proyecto *Offset* implica que el proveedor principal haga las veces de *sponsor*, justamente por la necesidad de subcontratar a una entidad o compañía que tenga la tecnología que se va a transferir.

Offset o compensación: Figura utilizada a nivel mundial como resultado de la exigencia de un país comprador a un proveedor extranjero, obligándole a una compensación en el marco de un contrato, producto de la adquisición de bienes de seguridad y defensa, sistemas y servicios afines.

Proyecto Offset Documento que comprende un conjunto de actividades a realizar de manera articulada entre sí, con el fin de resolver necesidades específicas del Sector Defensa y Seguridad. Este es presentado por el proveedor extranjero en consenso con la Fuerza o entidad del GSED, en cumplimiento de sus obligaciones de Cooperación Industrial y Social - *Offset*, e incluye todos los requisitos de información establecidos para que las unidades receptoras de los proyectos y el Ministerio de Defensa Nacional lo evalúen y aprueben.

Transferencia de conocimiento: “Conjunto de actividades dirigidas a la difusión de conocimientos, experiencia y habilidades con el fin de facilitar el uso, la aplicación y la explotación del conocimiento y las capacidades en I+D+I” (Investigación + Desarrollo + innovación)¹⁴.

Transferencia de tecnología: “Todo acto por el cual una persona (natural o jurídica) transfiere a otra persona (natural o jurídica) un conjunto de conocimientos - científico, tecnológico, habilidades, competencias, secretos, etc.- para el logro de algún fin, cuantificable por las partes o que agrega valor al conocimiento o experiencia de la parte receptora”¹⁵.

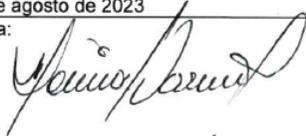
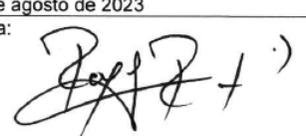
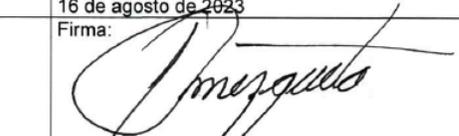
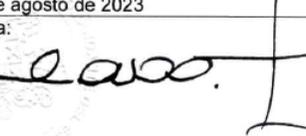
¹³ Artículo 60 de la Ley 80 de 1993.

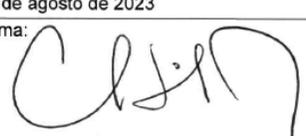
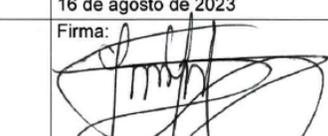
¹⁴ Definición de la Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en: <http://www.uab.cat/web/investigatq/itinerarios/innovacion-transferencia-y-empresa/transferencia-delconocimiento-1345667266489.html>

¹⁵ Definición del Manual de Propiedad Intelectual y Transferencia de Tecnología del Ministerio de Defensa Nacional y Brigard y Castro Abogados (2016).

9. REGLAMENTACIÓN E INSTRUMENTALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

El Ministerio de Defensa Nacional a través de una Directiva Ministerial, reglamentará la presente Política de Cooperación Industrial y Social - *Offset* en el Sector Defensa.

Aprobado por: MÓNICA JANETH NARIÑO SEGURA	Aprobado por: Dr. RAÚL ALFONSO GUTIÉRREZ ROMERO
Cargo: Directora de Planeación y Presupuesto	Cargo: Viceministro para la Estrategia y Planeación MDN (E)
Fecha: 16 de agosto de 2023	Fecha: 16 de agosto de 2023
Firma: 	Firma: 
Aprobado por: Dr. JOSÉ REYES RODRÍGUEZ CASAS	Aprobado por: ALM. JOSÉ JOAQUÍN AMÉZQUITA GARCÍA
Cargo: Secretario General (E)	Cargo: Jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares
Fecha: 16 de agosto de 2023	Fecha: 16 de agosto de 2023
Firma: 	Firma: 
Revisado por: MG. ALVARO VICENTE PÉREZ DURÁN	Revisado por: VALM. JUAN RICARDO ROZO OBREGÓN
Cargo: Segundo Comandante Ejército Nacional	Cargo: Segundo Comandante y Jefe de Estado Mayor Naval
Fecha: 16 de agosto de 2023	Fecha: 16 de agosto de 2023
Firma: 	Firma: 

Revisado por: MG. CARLOS FERNANDO SILVA RUEDA	Revisado por: BG. TITO YESID CASTELLANOS TUAY
Cargo: Segundo Comandante y Jefe de Estado Mayor de la Fuerza Aeroespacial Colombiana	Cargo: Subdirector General Policía Nacional
Fecha: 16 de agosto de 2023	Fecha: 16 de agosto de 2023
Firma: 	Firma: 

10. BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Constituyente de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá,

D. C.

Asociación Española para la Calidad. (s.f.). www.aec.es. Obtenido de www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/transferencia-de-tecnologia

Congreso de la República. (1993). Ley 80 Estatuto General de Contratación de la *Administración Pública*. Bogotá.

Congreso de la República. (2007). Ley 1150 “*Modificación de algunos aspectos del estatuto de Contratación Pública “Ley 80 de 1993”*”. Bogotá, D. C.

Córdoba Bravo, P. O. (2019). *Estrategia de Innovación para optimizar el proyecto de convenios específicos de compensaciones Industriales y Sociales - Offset*. Lima.

Departamento Nacional de Planeación. (2010). “*Estado comunitario: desarrollo para todos*”.

Bogotá D. C.

Departamento Nacional de Planeación. (2007). CONPES 3460 “*Política de consolidación de la seguridad democrática: fortalecimiento de capacidades del sector*”.

Bogotá, D. C.

Departamento Nacional de Planeación. (2008). CONPES 3522 “*Lineamientos generales para la implementación de acuerdos de cooperación industrial y social -Offsets relacionados con adquisiciones en materia de defensa en Colombia*”. Bogotá, D. C.

Herrera, M. &. (2014). *Latin America in step with global Defence Offset Phenomenon*. Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz. (2014). Estocolmo.

Irwin, A. P. (2015). *Offsets in International Defense Trade*.

Khan, A. L. (2010). *Market Trends and Analysis of Defense Offsets*.

Matthews, R. &. (2020). *Death Spiral of European Offset*.

Matthews, R. (2014). *“The UK Offset Model from Participation to Engagement”*. Reino Unido.

Ministerio de Defensa Nacional. (2009). *Directiva Ministerial N.º 06 “Lineamientos Ministeriales para el cumplimiento de la Política de Cooperación Industrial y Social - Offset*. Bogotá, D. C.

Ministerio de Defensa Nacional. (2011). *Directiva Ministerial N.º 26*. Bogotá, D. C.

Ministerio de Defensa Nacional; Brigard y Castro Abogados. (2016). *Manual de Propiedad Intelectual y Transferencia de Tecnología*. Bogotá, D. C.

Ministerio de Defensa Nacional. (2021). *Biblia maestra de compensación*. Bogotá, D. C.

Ministerio de Defensa Nacional. (2022). *Insumos para la actualización del CONPES 3522*. Bogotá, D. C.

Pareja, I. V. (s. f.). *“Valor basado en los ingresos” Métodos de valoración intangible*. U. S Department of Commerce Bureau of Industry and Security. (2021). www.bis.doc.gov. Obtenido de www.bis.doc.gov/index.php/documents/pdfs/2788-twenty-fifth-report-to-congress-7-21/file

U. S Department of Commerce of Industry and Security. (2020). www.bis.doc.gov. Obtenido de <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/sies/2587-twenty-fourth-report-to-congress-7-20/file>.

Ungaro, A. (2013). *Trends in the Defence Offsets Market*. Estocolmo.

Universidad autónoma de Barcelona. (s.f.). www.uab.cat. Obtenido de www.uab.cat/investigar/itinerarios/innovacion/transferencia-yempresa/transferencia-del-conocimiento/1345667266489.html

Welt, L. (1984). *Trade without money: Barter and Countertrade*. Nueva York.

(C. F.)

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

DECRETOS

DECRETO NÚMERO 1803 DE 2023

(octubre 30)

por el cual se acepta una renuncia y se hace un encargo.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, en especial las conferidas por el numeral 13 del artículo 189 de la Constitución Política y los artículos 2.2.11.1.3, 2.2.5.5.41 y 2.2.5.5.43 del Decreto número 1083 de 2015,

CONSIDERANDO:

Que el doctor Javier Eduardo Campillo Jiménez, identificado con cédula de ciudadanía número 73190588, mediante comunicación radicada bajo el número EXT23-00149147 recibida el 5 de octubre de 2023, en la Presidencia de la República de Colombia, presentó renuncia al empleo denominado Director General, Código 0015 Grado 25 de la planta de personal del Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas, IPSE.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1°. *Renuncia*. Aceptar a partir de la fecha, la renuncia presentada por el doctor Javier Eduardo Campillo Jiménez, identificado con cédula de ciudadanía 73190588, al empleo denominado Director General, Código 0015 Grado 25 de la planta de personal del Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas Para las Zonas No Interconectadas, IPSE.

Artículo 2°. *Encargo*. Encargar a partir de la fecha, de las funciones del empleo de Director General de Entidad Descentralizada, Código 0015, Grado 25, de la planta de personal del IPSE a la doctora Lisbeth Villa Carpio, identificada con la cédula de ciudadanía número 30825849, quien desempeña el empleo de Subdirectora Técnico Código 0150 Grado 20 de dicha entidad, sin perjuicio de las funciones propias de su cargo.

Artículo 3°. *Comunicación*. Comunicar el presente decreto a través de la Secretaría General del Ministerio de Minas y Energía.

Artículo 4°. *Vigencia*. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 30 de octubre de 2023.

GUSTAVO PETRO URREGO.

El Ministro de Minas y Energía,

Ómar Andrés Camacho Morales.

DECRETO NÚMERO 1804 DE 2023

(octubre 30)

por el cual se hace un nombramiento.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el numeral 13 del artículo 189 y el artículo 2.2.5.1.1 del Decreto número 1083 de 2015,

DECRETA:

Artículo 1°. *Nombramiento*. Nombrar, a partir de la fecha, con carácter ordinario al doctor Javier Eduardo Campillo Jiménez, identificado con cédula de ciudadanía 73190588, en el empleo denominado Viceministro, Código 0020 de la planta de personal del Ministerio de Minas y Energía, ubicado en el Viceministerio de Energía.

Artículo 2°. *Comunicación*. Comunicar el contenido del presente decreto a través de la Secretaría General del Ministerio de Minas y Energía.

Artículo 3°. *Vigencia*. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 30 de octubre de 2023.

GUSTAVO PETRO URREGO.

El Ministro de Minas y Energía,

Ómar Andrés Camacho Morales.

MINISTERIO DE TRANSPORTE

RESOLUCIONES

RESOLUCIÓN NÚMERO 20233040046215 DE 2023

(octubre 26)

por la cual se efectúa un nombramiento en un empleo de Libre Nombramiento y Remoción en el Ministerio de Transporte.

La Viceministra de Infraestructura encargada de las Funciones del despacho del Ministro de Transporte, en ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas por el artículo 2.2.5.1.1 del Decreto número 1083 del 26 de mayo de 2015 modificado por el Decreto número 648 de 2017 y el artículo 1° del Decreto número 1338 de 2015, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 2.2.5.1.1 del Decreto número 1083 de 2015 modificado por el artículo 1° del Decreto número 648 de 2017, establece que corresponde a los Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, Presidentes, Directores o Gerentes de las entidades del sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional, nombrar al personal de su entidad u organismo, salvo aquellos nombramientos cuya provisión esté atribuida a otra autoridad por la Constitución o la ley.

Que el artículo 2.2.5.3.1 del Decreto número 1083 de 2015 modificado por el artículo 1° del Decreto 648 de 2017, establece que las vacantes definitivas en empleos de Libre Nombramiento y Remoción serán provistas mediante nombramiento ordinario o mediante encargo, previo cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del empleo.

Que en el artículo 1° del Decreto número 1338 de 2015, el Presidente de la República delegó en los Ministros y Directores de Departamentos Administrativos, las funciones de declarar y proveer las vacancias definitivas que se presenten en sus respectivas instituciones.

Que en la planta de empleos del Ministerio de Transporte, existe el empleo de Libre Nombramiento y Remoción de Asesor Código 1020 Grado 05 del Despacho del Viceministerio de Transporte del Ministerio de Transporte, el cual se encuentra vacante.

Que mediante Radicado número 20231010470371 de octubre dos (2) de 2023, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) remitió el informe de la evaluación de competencias laborales realizada a Amparo Astrid Ramírez Cruz, para desempeñar el empleo de Asesor Código 1020, Grado 05, del Despacho del Viceministerio de Transporte del Ministerio de Transporte.

Que en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2.2.13.2.3 del Decreto número 1083 de 2015, se gestionó ante el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, publicar en la página web de ese organismo la hoja de vida de Amparo Astrid Ramírez Cruz, por el término de tres (3) días calendario, lo cual se realizó a partir de octubre 17 de 2023 a octubre 20 de 2023; e igualmente