



20181100105941

SG

Bogotá, 22-03-2018

Doctor
Leonel Niño Salamanca
Profesional Universitario Grado 01
Contraloría General de la República - CGR, Sede Guainía
leonel.nino@contraloria.gov.co

Asunto: Respuesta a solicitud de Concepto 20182040077972.

Respetado Doctor,

Acuso recibo del radicado de la referencia, a través del cual solicité a esta dependencia la emisión de un concepto respecto de si la formulación del plan de ordenación forestal integral está catalogada como actividad científica, tecnológica y de innovación y, en consecuencia, procedo a pronunciarme con base en los siguientes:

1. ANTECEDENTES:

Con la presentación de las consultas bajo estudio se formuló la siguiente pregunta:

1. Solicito saber si la formulación del plan de ordenación forestal integral está catalogada como actividad científica, tecnológica y de innovación, lo anterior con el objeto de aclarar si esa actividad se puede contratar en forma directa o por medio de concurso de méritos.



2. Posterior a la revisión de la documentación soporte de la solicitud, se requirió al peticionario, mediante correo electrónico, con fecha 09 de marzo de 2018, con el fin de recibir de parte de éste, una mayor descripción de la solicitud, ampliando los alcances, objetivos, metodología y demás aspectos, que complementaran la información suministrada, para dar la respectiva respuesta.

El día 09 de marzo de 2018, se recibió de parte de la CGR – Guainía, el documento "CONVENIO DE CIENCIA Y TEGNOLOGÍA No. 001 DE 2017, CELEBRADO ENTRE LA CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL NORTE Y EL ORIENTE AMAZÓNICO, -CDA- Y ASOCIACIÓN DE PROFESIONALES NUEVA OPCIÓN - ASONOP.", en formato pdf., cuyo objeto es: Formular del plan de ordenación forestal integral y sostenible de la cuenca baja del río Guaviare. Departamento del Guainía.

2. MARCO JURÍDICO APLICABLE Y TESIS

1.- La competencia y demás cuestiones preliminares:

De conformidad con lo previsto el Decreto 849 de 2016 "Por medio del cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – Colciencias", en materia de conceptualización corresponde a esta secretaría general rendir concepto a actores del SNCTI en la interpretación, aplicación e implementación de la normatividad existente en CTel.

La anterior norma, sin embargo, debe leerse en plena concordancia con lo preceptuado en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, luego de la sustitución de su Título II, tal y como fue ordenada en el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, a propósito del alcance de los pronunciamientos que emiten las autoridades administrativas en ejercicio de su función consultiva, los cuales carecen – es la regla – de carácter vinculante u obligatorio, tanto en lo que corresponde a la propia administración, como en lo que atañe al peticionario interesado y a los administrados en general, lo cual implica que esta especial forma de intervención del aparato estatal no fue concebida para atender situaciones particulares y concretas, las cuales deben desatarse a través de la expedición de los respectivos actos administrativos creadores, modificatorios o extintivos de derechos y/o de obligaciones.

Es claro, en consecuencia, que los conceptos jurídicos que emite la secretaría general del departamento administrativo en ejercicio de sus competencias

involucran una visión jurídica general o de contexto en la aplicación del marco normativo que rige para determinado asunto de la órbita de COLCIENCIAS o del catálogo funcional al que se encuentra sometida su actividad, pero de ninguna manera implican un pronunciamiento directo o de fondo, generador de efectos jurídicos individuales, pues ello equivaldría a invadir las competencias que les fueron asignadas a las demás dependencias y funcionarios de la entidad, encargados de la ejecución de actividades misionales o de apoyo a la gestión en el sector de la CTel, por lo que el presente documento solamente se concentrará en brindar pautas de interpretación no obligatoria.

El presente concepto se emite en ejercicio de las competencias asignadas al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS en los artículos 7º de la Ley 1286 de 2009; y 2º del Decreto 849 de 2016.

Sin embargo, ninguna de las normas anteriormente reseñadas, asignaron a este departamento administrativo competencias específicas para conceptuar sobre las modalidades de contratación a las que de manera autónoma acuden los diferentes actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación – SNCTel – para suplir sus necesidades, bienes y servicios, básicamente por cuanto que, en lo que hace propiamente al asesoramiento en materia de contratación pública, y atendiendo al principio de especialización en las funciones y servicios del Estado, el ordenamiento jurídico colombiano previó una unidad administrativa especial completamente independiente y autónoma a COLCIENCIAS, denominada “Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente”, en cuyo artículo 3º del Decreto 4170 de 2011, se le asignaron las siguientes responsabilidades específicas en materia de conceptos y doctrina: (i) Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública; (ii) Difundir las normas, reglas, procedimientos, medios tecnológicos y mejores prácticas para las compras y la contratación pública; y, promover y adelantar, con el apoyo y coordinación de otras entidades públicas cuyo objeto se los permita, la capacitación que considere necesaria a fin de orientar a los participantes en el proceso contractual; y, (iii) Brindar apoyo a las entidades territoriales para la adecuada aplicación de las políticas, instrumentos y herramientas en materia de compras y contratación pública.

Fue en dicho contexto funcional que la referida agencia gubernamental expidió la Circular Externa No. 6 del 27 de septiembre de 2013, cuyo correcto entendimiento evidencia con claridad que, en materia de contratación pública y, más concretamente, de la que involucre la ejecución de programas y





proyectos de investigación en CTel, COLCIENCIAS solo asume el rol de calificador de dichas actividades, más no de orientador de los procesos de contratación que le corresponde operar a cada una de las entidades del Estado, en el marco de sus respectivas autonomías; es decir, si bien COLCIENCIAS asesora en la calificación de este tipo de actividades, de ninguna manera ello implica una responsabilidad como instancia asesora o previa de legalidad de las decisiones que implican la ordenación del gasto en otras entidades del Estado (o con otro tipo de actores), en cualquiera de los tres niveles de la administración pública, pues ello atentaría contra la autonomía e independencia de que gozan tales entidades, desconociendo además los esquemas de gestión administrativa adoptados por virtud de la Ley 489 de 1998.

2.- Marco Jurídico y Tesis:

Sobre el asunto particular objeto de la consulta, es necesario considerar el siguiente marco jurídico:

2.1. El artículo 2 del Decreto 591 de 1991 establece: "*Para los efectos del presente Decreto, entiéndase por actividades científicas y tecnológicas las siguientes:*

- *Investigación científica y desarrollo tecnológico, desarrollo de nuevos productos y procesos, creación y apoyo a centros científicos y tecnológicos y conformación de redes de investigación e información.*
- *Difusión científica y tecnológica, esto es, información, publicación, divulgación y asesoría en ciencia y tecnología.*
- *Servicios científicos y tecnológicos que se refieren a la realización de planes, estudios, estadísticas y censos de ciencia y tecnología; a la homologación, normalización, metodología, certificación y control de calidad; a la prospección de recursos, inventario de recursos terrestres y ordenamiento territorial; a la promoción científica y tecnológica; a la realización de seminarios, congresos y talleres de ciencia y tecnología, así como a la promoción y gestión de sistemas de calidad total y de evaluación tecnológica.*
- *Proyectos de innovación que incorporen tecnología, creación, generación, apropiación y adaptación de la misma, así como la creación y el apoyo a incubadoras de empresas, a parques tecnológicos y a empresas de base tecnológica.*



- *Transferencia tecnológica que comprende la negociación, apropiación, desagregación, asimilación, adaptación y aplicación de nuevas tecnologías nacionales o extranjeras.*
 - *Cooperación científica y tecnológica nacional e internacional."*
- 2.2. Que el artículo 33 de La Ley 1286 de 2009 establece "Las actividades, contratos y convenios que tengan por objeto la realización de actividades definidas como de ciencia, tecnología e innovación que celebren las entidades estatales, continuarán rigiéndose por las normas especiales que les sean aplicables. En consecuencia, tales contratos se celebrarán directamente (...)"
- 2.3. Que el Artículo 2.2.1.2.1.4.7 del Decreto 1082 de 2015, establece: "**Contratación para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas.** La contratación directa para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas debe tener en cuenta la definición contenida en el Decreto-Ley 591 de 1991 y las demás normas que lo modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan".

CONCEPTO TÉCNICO:

El Programa Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Ciencias Agropecuarias de la Dirección de Fomento a la Investigación del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS, área técnica competente sobre la materia en cuestión mediante memorando 20184200066323, a partir de la documentación aportada, remitió concepto técnico a esta secretaría general, manifestando lo siguiente:

De acuerdo con la documentación suministrada por la CGR - Guainía, se puede determinar que la formulación del mencionado Plan, está enmarcada dentro de la actividad No.3, Artículo 2, del Decreto-Ley 591 de 1991, la cual es: Servicios científicos y tecnológicos que se refieren a la realización de planes, estudios, estadísticas y censos de ciencia y tecnología; a la homologación, normalización, metrología, certificación y control de calidad; a la prospección de recursos, inventario de recursos terrestres y ordenamiento territorial; a la promoción científica y tecnológica; a la realización de seminarios, congresos y talleres de ciencia y tecnología, así como a la promoción y gestión de sistemas de calidad total y de evaluación tecnológica.



El presente concepto, se realiza, teniendo en cuenta que, la formulación del “Plan de Ordenación Forestal Integral”, implica la realización de actividades como:

- Estructuración del sistema de información geográfica para la ordenación forestal, Integral y Sostenible.
- Obtención, análisis y procesamiento de la información proveniente de imágenes satelitales.
- Caracterización de los componentes bióticos, socioeconómicos y de conflictos de uso, de la Cuenca Baja del Rio Guaviare.
- Inventario de las áreas forestales del área objeto de ordenación, a través de un muestreo estadístico exploratorio.
- Prospección de la zonificación para la toma de decisiones en la ordenación forestal Integral y Sostenible.
- Elaboración y generación de la Cartografía temática a escala 1:25.000 de la zona objeto de Ordenación Forestal.

Todas las anteriores relacionadas con la generación de la línea de base con información secundaria y primaria, que permita a través de su análisis, la definición de las áreas, para un ordenamiento forestal.

3. CONCLUSIÓN.

Conforme con lo descrito en el concepto técnico que antecede, el Programa Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Ciencias Agropecuarias de la Dirección de Fomento a la Investigación del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS, considera que la formulación del Plan de Ordenación Forestal Integral y sostenible, corresponde con una actividad de ciencia, tecnología e innovación, de acuerdo con el Decreto-Ley 591 de 1991 en su artículo segundo, numeral 3.

Es claro que los conceptos que emite el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS, en éste caso en particular,



el Programa Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación en Ciencias Agropecuarias de la Dirección de Fomento a la Investigación en el marco de sus competencias, en cualquier caso involucran una visión técnica general basada en la documentación aportada.

ALCANCE DEL CONCEPTO:

Como se señaló en las observaciones preliminares a la tesis expuesta, el presente concepto jurídico comporta los precisos alcances señalados en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (luego de la sustitución de su Título II por virtud de lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015), de conformidad con el cual:

"... Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución..."

En estos términos se espera haber resuelto con suficiencia su consulta.

Atentamente,

MARTHA SÁNCHEZ HERRERA
Secretaria General

Revisó: LE Rivera
Elaboró: EJDávila
Colaboró en la respuesta: DFI
Anexo: Concepto Técnico

MEMORANDO



20184200066323

PCTA

Bogotá, 13-03-2018

PARA: Dra. MARTHA CECILIA SANCHEZ HERRERA
Secretaria General

DE: DIRECCION DE FOMENTO A LA INVESTIGACIÓN

ASUNTO: Respuesta Memorando 20181100057413 Concepto ACTI

Concepto que se solicita:

La Contraloría General de la República - CGR, Sede Guainía, solicita un concepto sobre si la Formulación del Plan de Ordenación Forestal integral, está catalogada como actividad científica, tecnológica y de innovación.

Documentación o información allegada:

Correo electrónico recibido por el Sistema de Gestión Documental Orfeo, radicado 2018 20182040077972, con fecha 28 de febrero de 2018, remitido por Leonel Niño Salamanca, Profesional Universitario Grado 01 de la CGR – Guainía.

Luego de la revisión de la documentación soporte de la solicitud, se requirió al peticionario, mediante correo electrónico, con fecha 09 de marzo de 2018, con el fin de recibir de parte de éste, una mayor descripción de la solicitud, ampliando los alcances, objetivos, metodología y demás aspectos, que complementaran la información suministrada, para dar la respectiva respuesta.

El día 09 de marzo de 2018, se recibió de parte de la CGR – Guainía, el documento "CONVENIO DE CIENCIA Y TEGNOLOGÍA No. 001 DE 2017, CELEBRADO ENTRE LA CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL NORTE Y EL ORIENTE AMAZÓNICO, -CDA- Y ASOCIACIÓN DE PROFESIONALES

NUEVA OPCIÓN - ASONOP.”, en formato pdf., cuyo objeto es: Formular del plan de ordenación forestal integral y sostenible de la cuenca baja del río Guaviare. Departamento del Guainía.

Concepto técnico:

De acuerdo con la documentación suministrada por la CGR - Guainía, se puede determinar que la formulación del mencionado Plan, está enmarcada dentro de la actividad No.3, Artículo 2, del Decreto-Ley 591 de 1991, la cual es: Servicios científicos y tecnológicos que se refieren a la realización de planes, estudios, estadísticas y censos de ciencia y tecnología; a la homologación, normalización, metrología, certificación y control de calidad; a la prospección de recursos, inventario de recursos terrestres y ordenamiento territorial; a la promoción científica y tecnológica; a la realización de seminarios, congresos y talleres de ciencia y tecnología, así como a la promoción y gestión de sistemas de calidad total y de evaluación tecnológica.

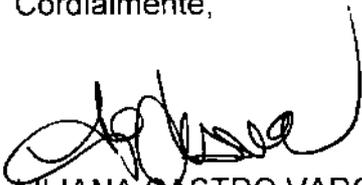
El presente concepto, se realiza, teniendo en cuenta que, la formulación del “Plan de Ordenación Forestal Integral”, implica la realización de actividades como:

- Estructuración del sistema de información geográfica para la ordenación forestal, Integral y Sostenible.
- Obtención, análisis y procesamiento de la información proveniente de imágenes satelitales.
- Caracterización de los componentes bióticos, socioeconómicos y de conflictos de uso, de la Cuenca Baja del Río Guaviare.
- Inventario de las áreas forestales del área objeto de ordenación, a través de un muestreo estadístico exploratorio.
- Prospección de la zonificación para la toma de decisiones en la ordenación forestal Integral y Sostenible.
- Elaboración y generación de la Cartografía temática a escala 1:25.000 de la zona objeto de Ordenación Forestal.

Todas las anteriores relacionadas con la generación de la línea de base con información secundaria y primaria, que permita a través de su análisis, la definición de las áreas, para un ordenamiento forestal.

Por lo anterior, el Programa Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Ciencias Agropecuarias, considera que la formulación del Plan de Ordenación Forestal Integral y sostenible, corresponde con una actividad de ciencia, tecnología e innovación, de acuerdo con el Decreto-Ley 591 de 1991 en su artículo segundo, numeral 3.

Cordialmente,



LILIANA CASTRO VARGAS
Asesora encargada de las funciones de la
Dirección de Fomento a la Investigación



EDISON SUAREZ ORTIZ
Gestor Programa Nacional
de CTel en Ciencias Agropecuarias