

Le doy fe de que
con esta
responsable
con las
firmas

03 SET. 2014

82110-

Bogotá D.C., 29 de agosto de 2014,

Contraloría General de la República :: SGD 29-08-2014 16:13
Al Contestar Cito Este No.: 2014EE0141349 Fol:34 Anex:1 FA:34
ORIGEN 82110 CONTRALORIA DELEGADA PARA LA PARTICIPACION CIUDADANA / CARLO
MARIO ZULUAGA PARDO
DESTINO GUILLERMO ALBA CARDENAS
ASUNTO INFORME
OBS

2014EE0141349



Doctor
GUILLERMO ALBA CARDENAS
Jefe Oficina de Control Interno
Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
COLCIENCIAS
Kr 7b Bis # 132-28 Bogotá D.C.

Asunto: Actuación Especial de Fiscalización adelantada para atender denuncia ciudadana e información de medios de comunicación social.

Respetado doctor Alba:

Fecha : 05/09/2014 10:32:49	Us Rad. LEREINA Rad No 2014-243-014404-2
Asunto : INFORME DE RESULTADOS DE LA ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION	
Anexos : INFORME DE RESULTADOS ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION	
Remitente : (ENT) CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	
Destino : OFIC DE CONTROL INTERNO	

Oficio - Sistema de Gestión Documental

Luego de analizar la respuesta brindada por esa entidad pública al informe de observaciones, comunicado mediante oficio radicado 2014EE0133425 de 12 de agosto pasado, de manera atenta me permito enviarle el informe de resultados de la Actuación Especial del asunto, para los fines pertinentes.

Saludo cordial,

CARLOS MARIO ZULUAGA PARDO
Contralor Delegado para la Participación Ciudadana

Anexo: Informe en 34 folios

INFORME DE RESULTADOS
ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

**DENUNCIA CIUDADANA E INFORMACIÓN DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOBRE
PRESUNTA GESTIÓN FISCAL IRREGULAR EN COLCIENCIAS**

CONTRALORÍA DELEGADA PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CGR-CDPC

Agosto 2014

Contralora General de la República:

Sandra Morelli Rico

Vicecontralora:

Ligia Helena Borrero Restrepo

Contralor Delegado para la Participación
Ciudadana:

Carlos Mario Zuluaga Pardo

Supervisor:

Pedro Pablo Padilla Castro

Equipo Actuación Especial

Javier Arias Mondragón

Roberto Antonio Dáger Espeleta

Clara Isabel Vega Rivera

Tabla de Contenido

1.	OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL	5- 6
2.	HECHOS RELEVANTES ENCONTRADOS	6- 24
3.	CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO	24- 27
4.	CONCLUSIONES Y RESULTADOS	27- 32

1. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

El objeto de la presente Actuación Especial de Fiscalización fue definido mediante memorando de habilitación radicado con el número 2013IE0132568 de fecha 8 de noviembre de 2013, expedido por el señor Contralor Delegado Para la Participación Ciudadana, para adelantar las actuaciones fiscales que resulten pertinentes en Colciencias con el fin de investigar la gestión dentro de la administración de los recursos públicos en este Ente desde el año 2011 hasta la fecha presente.

Mediante noticias emanadas a través de diferentes medios de comunicación se viene insistiendo por parte de la comunidad científica del país en cuanto a la gestión adelantada por parte de la Directora de Colciencias, noticias que por ser de conocimiento de esta Contraloría Delegada Para la Participación Ciudadana hicieron necesario adelantar la presente actuación especial encaminada como se advierte en el memorando de habilitación antes mencionado, donde se ordena revisar los siguientes aspectos:

1. Coherencia y pertinencia de la contratación con el Plan Nacional de Desarrollo en su componente de Ciencia, Tecnología e Innovación, con el Plan Estratégico Institucional y el Plan de Acción Anual.
2. Eventual concentración de la contratación de bienes y servicios.
3. Justificación de la contratación de personal, respecto de las competencias y perfiles que ofrece el personal de planta o con vinculación permanente a la entidad; además de la verificación de cumplimiento de los fines de la contratación.
4. Gestión relacionada con la evaluación y la concesión del reconocimiento a los Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico.

MARCO NORMATIVO:

1. Constitución Política De Colombia;
2. Ley 1286 del 2009 de ciencia, tecnología e innovación.
3. Ley 1450 de junio de 2011 Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.
4. Ley 29 de 1990 o Ley de Ciencia y Tecnología.

5. Indicadores de Ciencia y Tecnología 2011. Observatorio Colombiano de
6. Ciencia y Tecnología, Bogotá diciembre de 2011.
7. Acto Legislativo 05 de 2011 por el cual se crea el Sistema General de
8. Ley 1530 de 2012, por la cual se regula la organización y funcionamiento del Porcentaje de participación de I+D en diferentes países. Red Iberoamericana e interamericana de indicadores en ciencia y tecnología, Ricyt.
9. Ley 344 de 1996 por la cual regula la participación de recursos para innovación y se establece el 20% de los ingresos para este tema.
10. Estrategia de innovación en Colombia". Colciencias, Bogotá, junio 2011.

En desarrollo de estos preceptos normativos Colciencias tiene como misión liderar, orientar y coordinar la política nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, y el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para generar e integrar el conocimiento al desarrollo social, económico, cultural y territorial del país. Por ello está encargada de promover las políticas públicas para fomentar la CT+I en Colombia. Las actividades alrededor del cumplimiento de su misión implican concertar políticas de fomento a la producción de conocimientos, construir capacidades para CT+I, y propiciar la circulación y usos de los mismos para el desarrollo integral del país y el bienestar de los colombianos.

Colciencias tiene ahora el reto de coordinar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación-SNCTI, crear sinergias e interacciones para que Colombia cuente con una cultura científica, tecnológica e innovadora; que sus regiones y la población, el sector productivo, profesionales, y no profesionales, estudiantes y docentes de básica, media, pregrado y posgrado, hagan presencia en las estrategias y agendas de investigación y desarrollo.

Debe también definir los programas estratégicos para el desarrollo del país, la complementariedad de esfuerzos, el aprovechamiento de la cooperación internacional y la visibilización, uso y apropiación de los conocimientos producidos por nuestras comunidades de investigadores e innovadores. Todo, centrado en el fomento de investigaciones e innovaciones que el país que soñamos requiere.

2. HECHOS RELEVANTES ENCONTRADOS

En cumplimiento con lo ordenado en el numeral primero del memorando de habilitación ya mencionado, en el cual se solicita determinar la coherencia y pertinencia de la contratación con el Plan Nacional de Desarrollo en su componente de Ciencia, Tecnología e Innovación, con el Plan Estratégico Institucional y el Plan de Acción Anual, tenemos frente a lo ordenado lo siguiente:

De conformidad con lo anterior, se procedió a realizar un seguimiento al cumplimiento y/o avance de las metas por parte de Colciencias encontrando los siguientes resultados:

2.1 SEGUIMIENTO AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014

Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
A 31 de diciembre de 2013

Sinergia: <https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/default.aspx>

A) Consolidar la institucionalidad SNCT+I

Indicadores del programa

- 1) Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación -CT+I (% del PIB) (Avance del cuatrienio 31%)
- 2) Inversión en Investigación y Desarrollo (% del PIB) (Avance cuatrienio 64%)
- 3) Número de departamentos que desarrollan proyectos enmarcados en su plan estratégico de CT+I (Avance cuatrienio 90%)
- 4) Número de entidades públicas y privadas con convocatorias articuladas con la política de CT+I (Avance cuatrienio 128%)
- 5) Recursos aprobados por el Fondo de CTel del sistema general de regalías (Sin porcentaje de avance)
- 6) Proyectos aprobados por el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías (Sin porcentaje de avance)
- 7) Presupuesto de inversión de la nación que corresponde a actividades de CTe I (Avance cuatrienio 82%)

B) Apoyar la formación para la investigación y la innovación

- 1) Beneficiarios de becas crédito Colciencias-Colfuturo para estudios de maestría en el exterior Avance cuatrienio 103%
- 2) Recursos invertidos para el apoyo a la investigación Sin porcentaje de (Avance cuatrienio 0%)

- 3) Beneficiarios de Colciencias de créditos condonables para estudios de doctorado (Avance cuatrienio 86%)
 - 4) Beneficiarios del programa jóvenes investigadores e innovadores (Avance cuatrienio 12%)
 - 5) Niños y niñas participantes en el Programa Ondas (Avance cuatrienio 61%)
 - 6) Investigadores apoyados para el fortalecimiento de redes internacionales (Avance cuatrienio 93%)
- C) Fomentar el conocimiento y la innovación para la transformación productiva y social del país**
- 1) Documentos de autores vinculados a instituciones colombianas en revistas indexadas en Web of Science (Avance cuatrienio 70%)
 - 2) Empresas beneficiadas con instrumentos de innovación (Avance cuatrienio 86%)
 - 3) Número de grupos de investigación reconocidos Avance cuatrienio 69%)
 - 4) Número de plataformas y redes regionales de promoción y apoyo a la innovación apoyadas (Avance cuatrienio 85 %)
 - 5) Número de redes interdisciplinarias apoyadas por Colciencias para desarrollar programas de investigación e innovación de mediano y largo plazo. (Avance cuatrienio 80%)
 - 6) Recursos invertidos para el apoyo a la innovación y el desarrollo tecnológico (Sin porcentaje de Avance cuatrienio)
 - 7) Empresas beneficiarias con beneficios tributarios (Avance cuatrienio 36%)
 - 8) Investigadores activos (Avance cuatrienio 52%)

Nota: Con respecto a investigadores activos (avance cuatrienio 1%), por solicitud de aclaración por parte de la C.G.R. en la última visita a Colciencias se corrigió y pasó a ser 52% de avance, tal como consta en correo allegado a esta Contraloría que indica:

"Después de revisar el tema y analizar la formulación del indicador y la manera como se mide desde el OCYT se ha tomado la decisión de cambiar la fórmula de acumulación del mismo a capacidad en la medida en que el indicador está midiendo los resultados que se tiene a una fecha determinada. De acuerdo a lo que observamos en el libro de indicadores del OCYT el número de investigadores activos fluctúa dependiendo la producción científica de los mismos. De esta manera, la fórmula de acumulación del indicador quedaría de la siguiente manera:

Avance año % = UD/MA

Avance cuatrienio % = UD/MC

El cambio se reflejará en el porcentaje de avance del indicador”.

9) Proyectos de investigación apoyados (Avance cuatrienio 101%)

2.2 PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2011-2014

OBJETIVO GENERAL DE DESARROLLO EN CT+I PND 2010-2014

Identificar, producir, difundir, usar e integrar el conocimiento para apoyar la transformación productiva y social del país

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS INSTITUCIONALES

- I. Consolidar la Institucionalidad del SNCTIII.
- II. Incrementar y vincular el capital humano para la investigación e innovación.
- III. Fomentar el conocimiento y la innovación para la transformación productiva y social del país.

2.3 ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN. AÑOS 2011-2012 Y 2013.

Para el año **2011**, se celebraron un total de 160 contratos por un valor de Dos mil Novecientos Setenta y Siete Millones, Trescientos Cuarenta y Tres Mil Setecientos Veintinueve pesos (\$ 2.977.343.729), para el año **2012**, un total de 309 contratos por un valor de nueve mil novecientos nueve pesos quinientos sesenta y cinco mil veintiséis pesos (\$9.909.565.026), y para el año **2013**, un número total de contratos de 392, por valor de once mil millones ciento cincuenta mil trescientos sesenta y siete mil ochocientos cincuenta y cinco pesos (\$ 11.150.367.855) de cuya revisión se logra concluir que los servicios y bienes objeto de la contratación se centra en la consecución de las metas pactadas dentro del Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estratégico y plan de Acción, a través del cumplimiento de sus fines, con recursos de funcionamiento y de inversión, los cuales buscaban la integración de actores del sector productivo, académico y estatal, con miras a incentivar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación (I+D+i) en el Sector, a fin de generar respuestas tecnológicas que den soluciones sostenibles a las Fuerzas y permitan la incorporación de este conocimiento al aparato productivo del país, buscando la autosostenibilidad, independencia y ventaja tecnológica en el sector,

posicionándolo como un motor de desarrollo estratégico del país, tal como a continuación se define de la revisión de los objetos acordados en los acuerdos suscritos por la Entidad entre los cuales vale la pena resaltar:

- Contratar los servicios de apoyo a la Entidad como conductor mecánico de la entidad.
- Contratar la Asesoría jurídica a la secretaria general de Colciencias, en los procesos de liquidación de los contratos y convenios, prestar servicios profesionales asesorando en lo referente al sistema de gestión de calidad de Colciencias, en el trámite correspondiente a los extractos de publicación en la imprenta nacional, en temas de asistir a la Dirección de Gestión de recursos y logística en la liquidación y reconocimiento oportuno de los factores salariales y demás prestaciones sociales del personal vinculado a la planta de empleos de Colciencias de conformidad con los procedimientos vigentes sobre la materia.
- Contratar servicios como el de asistir a la Dirección de Gestión de recursos y logística en la liquidación y reconocimiento oportuno de los factores salariales y demás prestaciones sociales del personal vinculado a la planta de empleos de Colciencias de conformidad con los procedimientos vigentes sobre la materia.
- Contratar la asistencia a la Dirección de gestión de recursos y logística en la línea de trabajo desarrollo del personal especialmente en la planeación, ejecución y evaluación de las actividades programa de bienestar social con el propósito de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida del funcionario y su grupo familiar.
- Contratar el apoyo al grupo de fomento a la formación de investigadores y a la dirección de redes del conocimiento en las convocatorias de doctorados exterior, contratar un profesional que apoye a la dirección de redes del conocimiento en el desarrollo de las gestiones relacionadas con las agendas bilaterales de cooperación en ct, así como con los trámites correspondientes a las agendas de cooperación, y las gestiones con los programas nacionales para adelantar la cooperación con los diferentes países.
- Contratar servicios profesionales de asesoría, consultoría y/o desarrollo de las actividades propias para la implementación, puesta en marcha y o funcionamiento en línea y tiempo real del sistema integrado de información financiera Siif nación ii a través de los diferentes módulos de la herramienta.
- Prestación de servicios de asesoría especializada en el desarrollo de acciones de control, seguimiento y evaluación de programas, proyectos y actividades, así como realización de auditorías a las políticas y procedimientos adoptados por Colciencias en el desarrollo de las actividades inherentes a la oficina de control interno.

- Contratar la Asesoría PROFESIONAL EL PROGRAMA NACIONAL DE FORMACION DE INVESTIGADORES "GENERACION DEL BICENTENARIO" EN LA COORDINACION DEL PROGRAMA DE APOYO A LA FORMACION DE JOVENES INVESTIGADORES E INNOVADORES "VIRGINIA GUTIERREZ DE PINEDA" DE MANERA ARTICULADA CON LA POLITICA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION.
- Contratar la construcción de indicadores de indexación y producción de publindex que permitan a los gestores, editores e investigadores mejorar el posicionamiento de las revistas en el ibn, así como la visibilidad del nuevo conocimiento colombiano en sistemas de indexación y resumen de gran impacto. ejecutar el procedimiento de homologación de publicaciones especializadas de ciencia, tecnología e innovación extranjeras y apoyar el proceso de indexación.
- Contratar el apoyo al programa en actividades profesionales relacionadas con la formulación de política, gestión de convocatorias y seguimiento de proyectos de investigación a cargo del programa nacional de ciencia, tecnología e innovación en ambiente, biodiversidad y hábitat.
- Contratar la asesoría técnica al programa nacional de ciencias básicas, en actividades relacionadas con: 1. gestión, ejecución, promoción, evaluación y seguimiento de los proyectos de investigación en las áreas de biología y biomédicas. 2. organización y gestión de información relacionada con las convocatorias para el periodo 2010 para su evaluación en el consejo del programa. 3. participación en reuniones de promoción, coordinación y asistencia a eventos organizados tanto interna como externamente según sea dispuesto por el gestor del programa. 4. participar en las discusiones sobre la formulación del plan estratégico del programa.
- Contratar la prestación del servicio de asesoría técnica a la Dirección de Fomento a la investigación en temas relacionados con educación, como soporte a proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, con capacidad de ejecutar actividades de orientación técnica y de asesoría en el sector de la educación.
- Contratar la prestación de asesoría al programa nacional de ciencias básicas (pncb) en la formulación del plan estratégico mediante la recolección y análisis de información, principalmente relacionada sobre el programa y las comunidades a las que dirige sus actividades, centrándose en las comunidades de física y matemáticas. apoyar la gestión de actividades del pncb en áreas de su competencia en física y matemática.
- Contratar el Apoyo al programa en actividades profesionales relacionadas con la formulación política, especialmente del plan estratégico, ejercicios de vigilancia científica y tecnológica y actualización de las bases de datos y el sistema de gestión de proyectos - sigp

- Contratar el diseño de los lineamientos pedagógicos del programa semilleros de investigación.
- Contratar el apoyo al grupo de fomento a la formación de investigadores y a la dirección de redes del conocimiento en las convocatorias de doctorados exterior.
- Contratar los servicios en la dirección de fomento a la investigación en temas relacionados con las ciencias sociales y humanas, como soporte a proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación.
- Contratar al programa nacional de ciencia, tecnología e innovación en ambiente, biodiversidad y hábitat en actividades profesionales relacionadas con la formulación de política, particularmente de las líneas estratégicas del programas, ejercicios de vigilancia científica y tecnológica y formulación de proyectos de regalías y centros regionales.
- Contratar asesoría para la dirección de fomento a la investigación en el desarrollo de sus actividades misionales, orientadas a favorecer el desarrollo científico y tecnológico así como la innovación, desde aquellas acciones institucionales que favorezcan la generación de nuevo conocimiento y la profundización en el conocimiento existente.
- Contratar un profesional que asesore a la dirección general en lo referente a la metodología general ajustada mga, en el marco de los proyectos que fueron presentados y aprobados por el órgano colegiado de administración y decisión ocad, con recursos de inversión del gobierno nacional, asignados al fondo de ciencia, tecnología e innovación en el sistema general de regalías.
- Contratar apoyar la dirección de gestión de recursos y logística, consistente en la prestación de servicios encaminados al sistema integrado de gestión de proyectos. la recepción, registro y revisión de requisitos mínimos de las propuestas presentadas a las convocatorias de Colciencias.
- Contratar los servicios profesionales al departamento administrativo de ciencia, tecnología e innovación-Colciencias, para la coordinación de las relaciones interinstitucionales con los pueblos afros, palenqueros y raizales en materia de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo de capacidades en ctei, en el marco del sistema general de regalías.
- Contratar la realización para la Dirección de Desarrollo Tecnológico e innovación, la coordinación del programa de emprendimiento de base tecnológica.

- Contratar el apoyo técnico en las actividades de recepción, verificación, evaluación, aprobación y contratación de los programas y proyectos susceptibles de ser financiados con recursos del fondo de ciencia, tecnología e innovación (fcti) del sistema general de regalías (sgr).
- Contratar la asesoría y coordinación técnica y administrativamente en la dirección de fomento a la investigación la gestión de las diferentes actividades relacionadas con el seguimiento, evaluación, liquidación y contratación de los centros de investigación, desarrollo tecnológico, regionales de productividad, creación de nuevos centros y, el desarrollo de acciones concernientes con la contratación de personal.
- Contratar la asesoría y seguimiento a la implementación al interior de la dgrl de las actividades establecidas en el plan de acción de la dependencia, así como la administración financiera del proyecto de inversión del sistema nacional de ciencia y tecnología que se encuentra a cargo de la dirección. Hacer seguimiento a los compromisos adquiridos con el banco mundial y el bid para el fortalecimiento del ffjc y las demás tareas que sean asignadas por la dirección general y la subdirección general de Colciencias
- Contratar el apoyo técnico y operativamente al programa nacional de ciencia, tecnología e innovación agropecuarias en el componente del plan de acción del 2012.
- Contratar los servicios profesionales de apoyo al programa nacional de biotecnología en el diseño de convocatorias, la evaluación y selección de proyectos, el seguimiento técnico a la ejecución de proyectos, la liquidación de convenios y contratos y la construcción de estadísticas del programa.
- Contratar los prestar servicios de soporte técnico a la infraestructura de hardware y software de Colciencias que soporta el sistema de información de cti
- Apoyar a la dirección de gestión de recursos y logística, en la prestación de servicios encaminados a la atención al ciudadano y al público en general.
- El contratista se obliga para con Colciencias a prestar sus servicios profesionales en la asesoría pedagógica del programa ondas en los 32 departamentos del territorio nacional y en el distrito capital

Es necesario aclarar que ésta revisión no implica el análisis de los expedientes en cuanto al cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley y que deben contener la etapa post contractual, precontractual y postcontractual de los contratos suscritos los cuales hará parte de la auditoria regular que se realiza a Colciencias por parte de este ente de control, y en cuanto a los rubros ejecutados dentro de

esta actividad a continuación se logra verificar los conceptos por los que se ejecutaron los recursos.

2.4 EVENTUAL CONCENTRACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS, DE UNA PARTE, Y DE OTRA LA JUSTIFICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL, RESPECTO DE LAS COMPETENCIAS Y PERFILES QUE OFRECE EL PERSONAL DE PLANTA O CON VINCULACIÓN PERMANENTE A LA ENTIDAD; ADEMÁS DE LA VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN.

2.4.1 ANÁLISIS ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO

Acorde con lo establecido en el Memorando de Habilitación, en sus numerales 2 y 3, y con base en la información recibida por parte del Departamento Administrativo de la Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), se procedió a desarrollar un análisis de la Ejecución Presupuestal durante las vigencias **2012** y **2013** (noviembre) el cual arroja el siguiente análisis.

2.4.1.1 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL VIGENCIA 2012

Para la vigencia se apropiaron \$425.192 millones, de los cuales se comprometieron \$407.803 millones (95.91%) y se pagaron \$314.329 millones (73.93%). Por la cantidad de recursos asignados del total del presupuesto apropiado, los rubros más importantes fueron:

- Capacitación de Recursos Humanos para la Investigación, \$188.640 millones (44.37%).
- Aporte al Fondo de Investigación en Salud, artículo 42, literal b de la Ley 643 de 2001, al cual se le asignaron \$25.000 millones (5.88%).
- Apoyo Financiero y Técnico al Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, \$46.935 millones (11.04%).
- Apoyo a la Innovación y el Desarrollo Productivo en Colombia, \$75.479 millones (17.75%).
- Implantación de una Estrategia para el Aprovechamiento de Jóvenes Talentos para la Investigación, \$13.193 (3.10%).

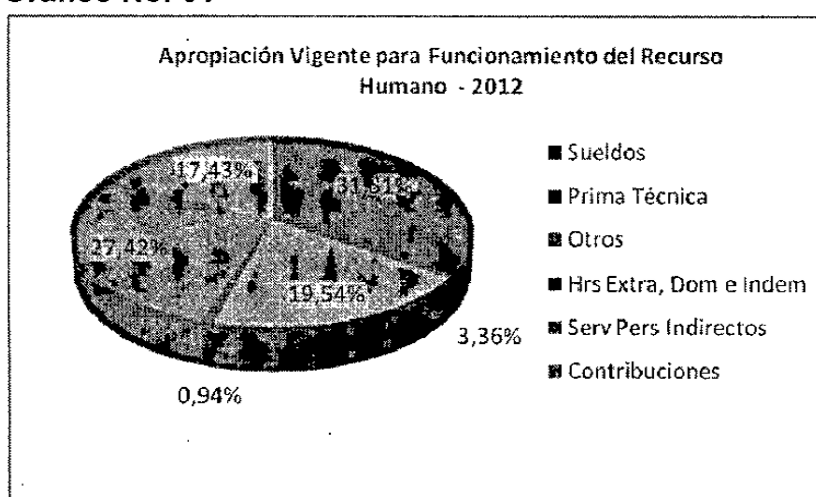
En lo relacionado con el funcionamiento del Recurso Humano, Colciencias apropió \$11.844 millones, equivalentes al 2.79% del total apropiado durante la vigencia por la entidad, los cuales se distribuyeron de la siguiente manera:

- Sueldos de Nómina de Personal, \$3.709 millones.

- Prima Técnica, \$398 millones.
- Otros, \$2.314 millones.
- Horas Extra, Días Festivos e Indemnizaciones por Vacaciones, \$111 millones.
- Servicios Personales Indirectos, \$3.248 millones.
- Contribuciones inherentes a la nómina sector privado y público, \$2.064 millones.

Llama la atención a este Ente de Control que los Servicios Personales Indirectos, que representan el 27.42% del total de los Gastos de Funcionamiento del Recurso Humano, sean casi del mismo valor que los Sueldos de Nómina de Personal. Tampoco es claro cuál es la destinación de los \$2.314 millones destinados al rubro Otros, los cuales representan casi el 20% de los gastos en mención.

Gráfico No. 01



Fuente: Ejecución Presupuestal 2012- Departamento Administrativo de la Ciencia, Tecnología e Innovación

2.4.1.2 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL VIGENCIA 2013

Para esta vigencia la apropiación fue de \$430.150 millones, \$4.958 millones más que en 2012, lo que representó un incremento de apenas 1.17%. De la Apropiación Vigente para 2013, hasta noviembre se habían comprometido \$357.623 millones (83.14%) y pagado \$319.710 millones, el 89.4% de lo comprometido.

Por la cantidad de recursos asignados del total del presupuesto apropiado, los rubros más importantes fueron:

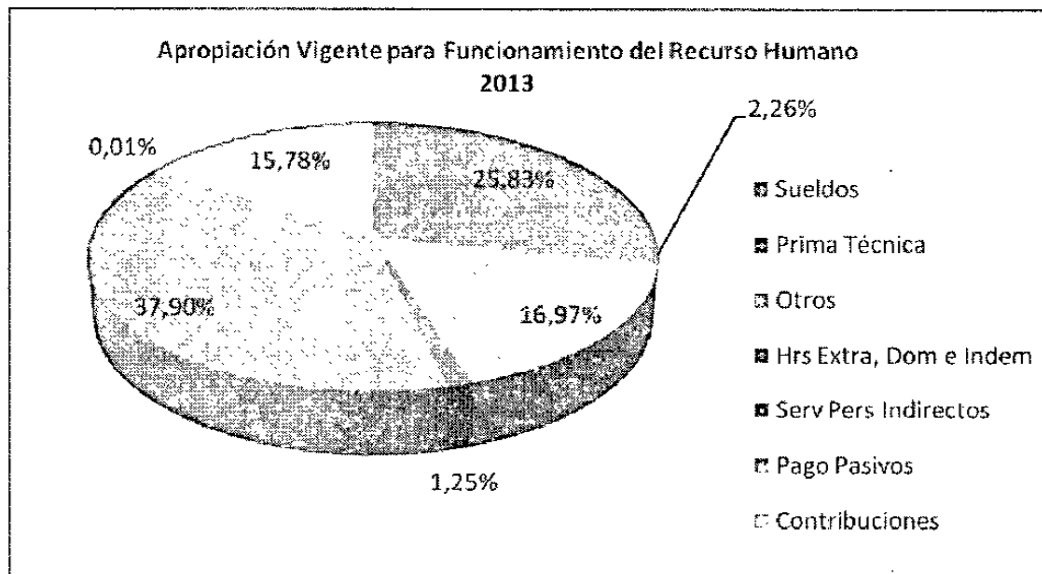
- Capacitación de Recursos Humanos para la Investigación, \$220.286 millones (51.21%).

- Aporte al Fondo de Investigación en Salud, artículo 42, literal b de la Ley 643 de 2001, al cual se le asignaron \$65.000 millones (15.11%).
- Apoyo Financiero y Técnico al Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, \$37.747 millones (8.78%).
- Apoyo a la Innovación y el Desarrollo Productivo en Colombia, \$33.694 millones (7.83%).
- Implantación de una Estrategia para el Aprovechamiento de Jóvenes Talentos para la Investigación, \$14.000 (3.25%).

Con respecto a los costos de su Recurso Humano, para la vigencia 2013, Colciencias apropió \$13.613 millones, equivalentes al 3.16% del total apropiado durante la vigencia por la entidad, los cuales se distribuyeron de la siguiente manera:

- Sueldos de Nómina de Personal, \$3.516 millones (0.82%).
- Prima Técnica, \$308 millones (0.07%).
- Otros, \$2.310 millones (0.54%).
- Horas Extra, Días Festivos e Indemnizaciones por Vacaciones, \$170 millones (0.04%).
- Servicios Personales Indirectos, \$5.160 millones (1.2%).
- Contribuciones inherentes a la nómina sector privado y público, \$2.148 millones (0.5%).

Gráfico No. 02



Fuente: Ejecución Presupuestal 2013 - Departamento Administrativo de la Ciencia, Tecnología e Innovación

Para este Ente de Control llama fuertemente la atención el incremento de \$1.912 millones en los Servicios Personales Indirectos, los cuales en 2013 pasaron a representar el 37.9% del total de los Gastos de Funcionamiento del Recurso

Humano, superando la participación de los Sueldos de Nómina de Personal (25.83%). Al igual que en 2012, no es clara cuál es la destinación de los \$2.310 millones destinados al rubro Otros, los cuales representan casi el 17% de los gastos en mención.

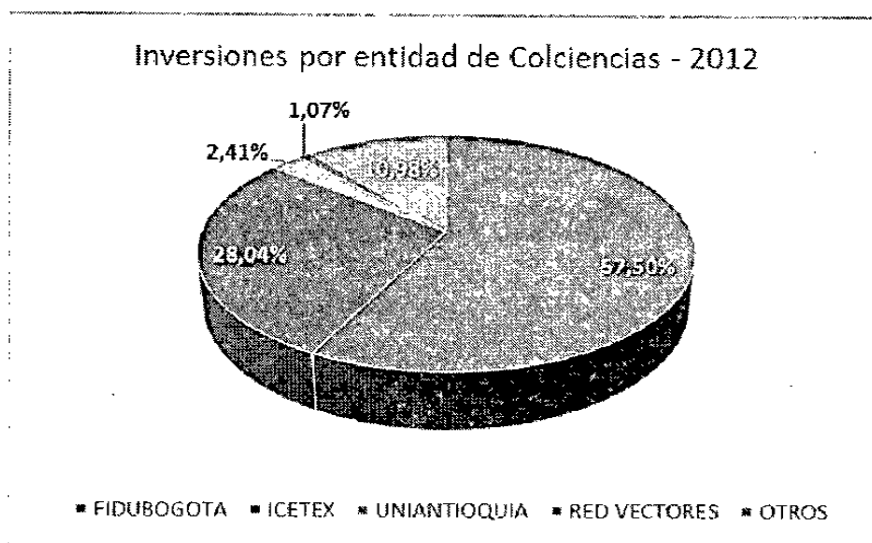
2.4.2 ANÁLISIS DE LAS INVERSIONES

Conforme a los lineamientos impartidos por el Contralor Delegado se procedió establecer la naturaleza pública o privada de las Entidades beneficiarias finales de las inversiones del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Colciencias, en las vigencias 2012 y 2013, para esto se solicitó a la Entidad la relación de pagos de estos años con recursos cuya fuente de origen es la Nación.

Colciencias efectúa sus inversiones a través del Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Francisco José de Caldas, mecanismo financiero que le permite al Departamento integrar los recursos públicos, privados, internacionales y de donaciones para financiar el desarrollo de programas, proyectos, actividades y entidades de ciencia, tecnología e innovación¹. Los recursos del Fondo son administrados por un Patrimonio Autónomo constituido en la Fiduciaria Bogotá mediante el Contrato de Fiducia Mercantil No. 623 de 2009.

En 2012 Colciencias, a través de 111 entidades (no se incluyen personas naturales) invirtió \$403.215 millones, de los cuales el 67.39% tuvieron como beneficiario final el sector privado y el restante 32.61% el sector público. Las principales entidades que sirvieron para la inversión de recursos fueron Fiduciaria Bogotá, el ICETEX, la Universidad de Antioquia y la Red Multidisciplinaria para la Prevención y Control de Enfermedades Transmitidas por Vectores.

¹ Página Colciencias, <http://96.31.47.211/evotivadnnbackup/Objetivo.aspx>



Fuente: Grupo Financiero – DGRL Colciencias

De los recursos invertidos en 2012, casi la mitad (49%) se utilizaron en Capacitación de Recursos Humanos para la Investigación, el 16.31% para el Apoyo a la Innovación y el Desarrollo Productivo de Colombia, 11.43% se destinó para Aportes al Fondo de Investigación en Salud, 10.12% para el Apoyo Financiero y Técnico al Fortalecimiento de las capacidades institucionales del Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación Nacional, el 3.38% para la adquisición de la sede administrativa del Departamento en Bogotá y el restante 9.72% se destinó a otras actividades y programas.

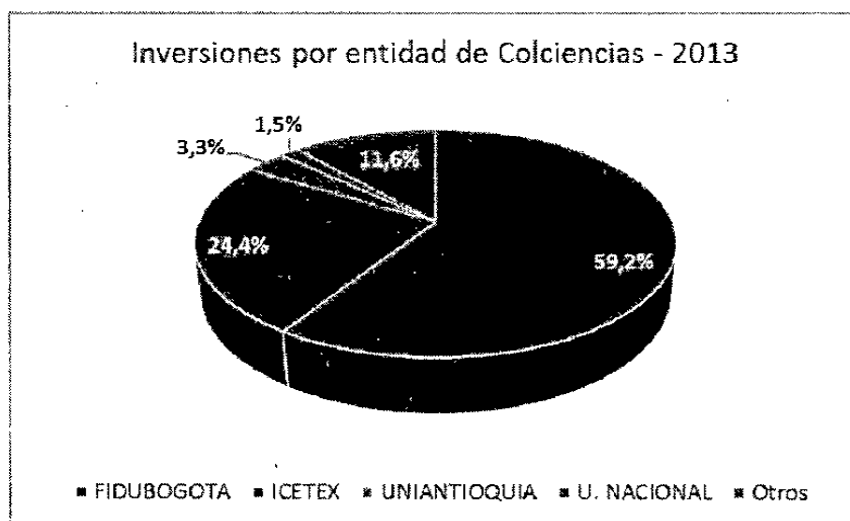
Tabla No. 1 Inversión de Colciencias - 2012

PROGRAMA, PROYECTO O ACTIVIDAD	Valor Neto
CAPACITACION DE RECURSOS HUMANOS PARA LA INVESTIGACION.	197.787.360.043
APOYO A LA INNOVACION Y EL DESARROLLO PRODUCTIVO DE COLOMBIA	65.752.730.068
APORTES AL FONDO DE INVESTIGACION EN SALUD	46.091.468.317
FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DEL SNCTIN.	40.786.877.175
ADQUISICIÓN SEDE DEPARTAMENTO-COLCIENCIAS EN BOGOTA	13.614.396.000
OTROS	39.182.671.318

Fuente: Grupo Financiero – DGRL Colciencias

En 2013 los recursos invertidos por Colciencias llegaron a \$434.687 millones, es decir hubo un aumento nominal del 7.81% con respecto a 2012. Por sector, se mantuvo la proporción reflejada en 2012, el 68.02% se invirtió en el sector privado, \$295.674 millones; mientras el 31.98% se invirtió en el público, \$139.012 millones. Por entidad, la Fiduciaria Bogotá, encargada del Patrimonio Autónomo del Departamento, recibió el 59% de los pagos, seguida del ICETEX con el

24.4%, la Universidad de Antioquia con el 3.29% y la Universidad Nacional de Colombia con el 1.5%.



Fuente: Grupo Financiero – DGRL Colciencias

Finalmente, en cuanto a la destinación por Programa, Proyecto o Actividad en 2013, los que mayores recursos recibieron fueron: Capacitación de Recursos Humanos para la Investigación atrajo el 56.48% de los recursos, los Aportes al Fondo de Investigación en Salud el 14.36%, la Unidad de Investigación de Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación el 9.19%, Apoyo a la Innovación y el Desarrollo Productivo de Colombia el 6.15% y la Implantación de una estrategia para el aprovechamiento de Jóvenes talentos para la Investigación el 5.07%.

Tabla No. 2 Inversión de Colciencias - 2013

PROGRAMA, PROYECTO O ACTIVIDAD	Valor Neto
Cap de RRHH para la Investigación	245.503.188.803
Aportes al Fondo de Invest en Salud	62.416.454.702
Unidad de Inv de Polts de Ciencia, Tecnlg e Innov.	39.956.047.161
Apoyo a la Innov y el Dsrll Prodctv en Colombia	26.723.622.472
Jóvenes Talentos para la Investigación	22.042.801.950
OTROS	38.045.164.337

Fuente: Grupo Financiero – DGRL Colciencias

Ahora bien con el fin de conocer la información relacionada con el numeral 4. del memorando de habilitación, se procedió a través de correo electrónico del día 6 de diciembre de 2013 a solicitar la siguiente información a COLCIENCIAS, en el

marco de la actuación especial que estamos realizando en esa Entidad, con base en el informe de la auditoría practicada por la Oficina de Control Interno (OCI).² de Colciencias en la vigencia del año anterior, para que procedieran a explicar y soportar las acciones emprendidas para superar las siguientes falencias registradas en dicho informe:

- 1) Las solicitudes de liquidación a todos los contratos finalizados se hacen en forma extemporánea.
- 2) Clasificación incompleta de los grupos de investigación.
- 3) Falta de respuesta oportuna a las peticiones que ingresan por los diferentes canales de comunicación
- 4) Atención no oportuna a usuarios porque el aplicativo presenta dificultades de acceso o funcionamiento.
- 5) El proceso de aprobación del plan de acción y presupuesto se demore y dificulte el desembolso de los recursos.
- 6) Demora en trámites jurídicos para realizar contratos.
- 7.) Por otra parte, requerimos que nos informen los criterios empleados para la clasificación de los grupos de investigación, las estadísticas de los grupos que interpusieron recursos ante dicha clasificación y tiempos empleados por Colciencias para dar respuesta a estas solicitudes.

En cuanto al numeral 1 de la solicitud consignada en el informe de Control interno de la Entidad arriba mencionado se logró establecer que la respuesta de COLCIENCIAS al respecto fue:

“Nuestra institución, posiblemente por el cúmulo de trabajo y las obligaciones cada vez mayores, así como por el escaso personal en la restringida planta de cargos, no ha podido hacer una adecuada evaluación y seguimiento de los proyectos y muchos de los contratos se encuentran sin liquidar. Para corregir estas deficiencias, Colciencias, en los dos últimos años, ha venido haciendo un esfuerzo muy grande por corregir estas fallas, por un lado en la liquidación de contratos de investigación que ya han terminado su propósito, así hubieran o no logrado los objetivos con los cuales los investigadores se comprometieron; es el caso de los 434 contratos del programa de salud que encontramos sin liquidar, de los cuales 315 están actualmente en el trámite final y sólo persisten 119 contratos sin inicio del proceso, y por otro lado, en la condonación y cierre de expedientes de los contratos de formación de doctorados, realizados durante los empréstitos BID II y BID III en la década de los noventa. De esta forma, en el año 2011 se

² Informe Control Interno Colciencias.

logró la condonación de 436 contratos (57%), mientras que antes de este año, en toda la historia anterior, sólo se habían logrado condonar 328 (43%).”

De la respuesta anteriormente analizada, considera esta Contraloría Delegada que existe una debilidad administrativa y jurídica al respecto que podría llevar a un detrimento patrimonial en consideración a que los contratos suscritos por el Estado con los particulares, existe la obligación de la constitución de Pólizas y/o garantías, que aseguran el cumplimiento de los compromisos adquiridos y que conllevan términos perentorios, es decir que en caso en que no sea posible la ejecución de las mismas (llámese efectividad de las pólizas y/o garantías) se podrían traducir en una posible pérdida de recursos públicos.

2.5 GESTIÓN RELACIONADA CON LA EVALUACIÓN Y LA CONCESIÓN DEL RECONOCIMIENTO A LOS CENTROS DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO.

Con relación al propósito consignado en el punto 4 del memorando de habilitación arriba mencionado este Ente de Control procedió a la revisión de gestión relacionada con la evaluación y la concesión del reconocimiento a los Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico logrando determinar:

Que la Entidad a través de la expedición de la Resolución Interna 688 de 2012, viene formalizando el procedimiento para el reconocimiento de los Centros de Investigación, con el fin de garantizar el cumplimiento de los fines del Estado relacionados con los principios de igualdad y publicidad que deben aplicarse en todas las actuaciones administrativas que adelanta, para lo cual la evaluación se realiza a través de terceros seleccionados para tal fin, y la certificación es expedida luego de un término aproximado de seis meses de trámites, para obtener una certificación por tres años.

Adicionalmente Colciencias ha establecido en su proceso de Gestión de Calidad, el procedimiento fechado el 2014-05-06 (en su versión 02 a través del código M201PRO5), para la evaluación y reconocimiento a dichos centros. El alcance según Colciencias se *“inicia con la programación de los cortes para el reconocimiento de centros y finaliza con el seguimiento al reconocimiento”*.

Del seguimiento se pudo concluir a manera ilustrativa que por ejemplo para el año 2013, se presentaron 168 solicitudes de reconocimiento de centros, cumpliendo

solo 68 de ellas con los requisitos exigidos y solo terminaron siendo reconocidos 10 de ellos.

Durante el cuatrienio solo han sido objeto de reconocimiento 71 centros en todo el país, lo que en apreciación de éste Ente de Control se traduce en un muy bajo porcentaje de ellos, si se considera la investigación como un pilar de una de las Locomotoras del PND del presente gobierno al cual se le garantiza hasta beneficios en materia tributaria, todo seguramente ocasionado por la ausencia de recursos de Fortalecimiento destinados para ellos.

Como resultado de lo anterior, se procedió por parte de esta Contraloría Delegada a verificar directamente en los expedientes en cuestión, el cumplimiento de los requisitos exigidos para contar con la certificación del Centro, para lo cual se realizó el día miércoles 28 de mayo visita a la Entidad, previa selección aleatoria de los expedientes identificados a continuación:

- 1) Centro De Investigaciones Y Educación Popular - CINEP
- 2) Corporación Región Para El Desarrollo Y La Democracia.
- 3) Instituto De Investigación De Recursos Biológicos "Alexander Von Humboldt".
- 4) Fundación Para La Investigación En Sistemas Sostenibles De Producción Agropecuaria CIPAV.
- 5) Corporacion Para El Desarrollo De La Biotecnologia BIOTEC

2.5.1 ANALISIS DEL RECONOCIMIENTO DE LOS CENTROS DE INVESTIGACION O DE DESARROLLO TECNOLÓGICO

Colciencias en ejercicio de las facultades establecidas en la Ley 1286 de 2009 y en la Resolución 504 de 2010, desarrolló el proceso de reconocimiento de los centros de investigación o de desarrollo tecnológico; para ello realizó la convocatoria a través de la Resolución No 00781 de 2011 que ordenó la apertura de la convocatoria NO 538 de 2011 cuyo objeto fue la "Convocatoria para la

conformación del Banco e Elegibles de Fortalecimiento Institucional de Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico y de Parques de Ciencia y Tecnología”.

En el marco de la Actuación Especial que se adelanta en ese Departamento Administrativo por parte de la Delegada para la Participación Ciudadana se solicitó por correo electrónico al Doctor Guillermo Alba, Jefe de la Oficina de Control Interno de dicha institución, los expedientes de cinco (5) Centros Investigación y Desarrollo Tecnológico y de Parques de Ciencia y Tecnología, de los 71 Centros reconocidos en la vigencia de la última convocatoria.

Se constató por parte del funcionario de la Delegada, Roberto A. Dáger Espeleta el 28 de mayo del presente, que efectivamente tienen su relación de reconocimiento por tres años a partir de la fecha de notificación, por parte de ese Departamento Administrativo cada uno de los cinco Centros de Investigación que se seleccionó por el equipo que desarrolla la Actuación Especial se relacionan a continuación:

NOMBRE DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN	RESOLUCION DE RECONOCIMIENTO
1) CENTRO DE INVESTIGACIONES Y EDUCACIÓN POPULAR – CINEP.	558 DE 2012
2) CORPORACIÓN REGIÓN PARA EL DESARROLLO LA DEMOCRACIA.	559 DE 2012
3) INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS BIOLÓGICOS "ALEXANDER VON HUMBOLDT.	641 DE 2012
4) CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA BIOTECNOLOGÍA – BIOTEC	678 DE 2012
5) FUNDACIÓN CENTRO PARA LA INVESTIGACIÓN EN SISTEMAS SOSTENIBLES DE PRODUCCIÓN AGROPECUARIA – CIPAV.	684 DE 2012

Nota: 1) Los cinco Centros de Investigación seleccionados, fueron reconocidos por Colciencias de conformidad con lo establecido en la Resolución 504 de 2010.

2) La Resolución 504 de 2010 fue derogada por la Resolución 688 de 2012, que introduce nuevos elementos para el reconocimiento de los Centros de Investigación; concretamente, el literal g del artículo 5, establece que cada Centro de Investigación que solicite reconocimiento deberá cumplir con los siguientes requisitos, entre otros, “Una relación del personal técnico altamente calificado que está vinculado al centro con jornada laboral mínima de por lo menos medio tiempo, (sean de planta o no), quienes

deben indicar las actividades de investigación o desarrollo a su cargo y tener sus hojas de vida registradas en el CVLAC”.

3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

3.1 Respecto a la gestión contractual

Considera esta Contraloría Delegada que existe una debilidad administrativa y jurídica al respecto que podría llevar a un detrimento patrimonial en consideración a que los contratos suscritos por el Estado con los particulares, existe la obligación de la constitución de Pólizas y/o garantías, que aseguran el cumplimiento de los compromisos adquiridos y que conllevan términos perentorios, es decir que en caso en que no sea posible la ejecución de las mismas (llámese efectividad de las pólizas y/o garantías) se podrían traducir en una posible pérdida de recursos públicos.

3.2 Cumplimiento Metas Plan Nacional de Desarrollo

Se observa claramente a la fecha de corte de la presente actuación especial (diciembre 31 de 2013) que no han sido cumplidas en su totalidad algunas de las metas formuladas en el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014), como se evidencia en el acápite que lo desarrolla, por lo que se hace necesario recurrir a los resultados que generen la auditoría regular correspondiente para verificar el cumplimiento de los mismos. En especial los consagrados a continuación:

A) Consolidar la institucionalidad SNCT+I

5) *Recursos aprobados por el Fondo de CTel del sistema general de regalías (Sin porcentaje de avance)*

6) *Proyectos aprobados por el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías (Sin porcentaje de avance)*

C) Fomentar el Conocimiento y la innovación para la transformación productiva y social del país.

6) Recursos invertidos para el apoyo a la innovación y el desarrollo tecnológico (Sin porcentaje de Avance cuatrienio)

3.3 Recursos Invertidos.

Una vez revisada la gestión del cuatrienio frente a los objetivos establecidos y a cargo de la Entidad, llama altamente la atención que el PAI 2014 presenta proyectos y acciones dirigidas a modernizar la Entidad y a fomentar la innovación y la investigación en los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, la cual se realizará a través de acciones y resultados esperados en tres componentes: El componente estratégico, el componente de inversión que identifica los proyectos a través de los cuales se distribuye el presupuesto de inversión apropiado para la Entidad por el Presupuesto General de la Nación y el plan anual de convocatorias.

No obstante lo anterior se identifica que no son suficientes los recursos que desde el nivel central (llámese alto Gobierno) que se designan para el cumplimiento de tal fin y esto se refleja por ejemplo en que solo un número de 71 centros de investigación fueron certificados durante los cuatro años, posiblemente como resultado de la falta de beneficios e incentivos para el sector.

3.4 Observaciones de carácter financiero

1. La ejecución presupuestal de Colciencias mejoró con respecto a 2012, de los recursos finalmente apropiados comprometió el 83.14%, se obligó a pagar sólo el 74.49% y dejó pendiente de pago el 74.33%.
2. Sin embargo para la CGR llama la atención que para la vigencia 2013 se haya dado un incremento de \$1.912 millones en los Servicios Personales Indirectos, los cuales en 2013 pasaron a representar el 37.9% del total de los Gastos de Funcionamiento del Recurso Humano, superando la participación de los Sueldos de Nómina de Personal (25.83%).
3. Las inversiones de Colciencias están acordes con su misión y el hecho de que la mayoría de los recursos se coloquen en el sector privado se debe a que la fiduciaria Bogotá administra la Fiducia del Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Francisco José de Caldas.

3.5 Aplicativo SINERGIA

Se pudo evidenciar que por parte de *COLCIENCIAS* existen posibles falencias en cuanto a la forma de realizar el seguimiento y control al aplicativo Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (**Sinergia**), instrumento diseñado para mantener actualizada la información correspondiente al avance de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, lo anterior se establece como consecuencia de la necesidad que tuvo este ente de control para la identificación de porcentajes avances, toda vez que tal como fue indicado por el sujeto de control los resultados no son posible medirlos a través de porcentajes y fue

necesario recurrir a otra Entidad (Planeación Nacional para su explicación), entre otras falencias que fueron encontrada en la utilización del mismo.

Por ello este ente de control llamó la atención al indicar:

"Nota: Con respecto a Investigadores activos (Avance cuatrienio 1%), por solicitud de aclaración por parte nuestra en la última visita a Colciencias se corrigió y pasó a ser 52% de avance, tal como consta en correo allegado a esta Contraloría que indica:

"Después de revisar el tema y analizar la formulación del indicador y la manera como se mide desde el OCYT se ha tomado la decisión de cambiar la fórmula de acumulación del mismo a capacidad en la medida en que el indicador está midiendo los resultados que se tiene a una fecha determinada. De acuerdo a lo que observamos en el libro de indicadores del OCYT el número de investigadores activos fluctúa dependiendo la producción científica de los mismos. De esta manera, la fórmula de acumulación del indicador quedaría de la siguiente manera:

Avance año % = UD/MA

Avance cuatrienio % = UD/MC

El cambio se reflejará en el porcentaje de avance del indicador".

3.6 Respuesta de Colciencias

Colciencias, una vez conoció el informe, respondió a través del oficio 20141200088721 con 4 aclaraciones a saber:

En la primera sostienen "que los contratos que se suscriben en el marco de actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación regulados en los Decretos Leyes 393 de 1991 y 591 de 1991 y las leyes 1150 de 2007 y 1286 de 2009, a pesar de ser de naturaleza estatal, no se incorporan las cláusulas excepcionales al derecho común (interpretación, modificación y terminación unilateral, de sometimiento a leyes nacionales y caducidad), en la medida en que con carácter imperativo el estatuto de contratación (parágrafo del artículo 14 de la Ley 80 de 1993) señala que se prescindirá de ellas, en los contratos que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades de ciencia y tecnología".

Adicionalmente citan jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia para afirmar que en los contratos de financiamiento y en los contratos de Administración de Proyectos de Ciencia y Tecnología, "es posible estipular multas y cláusulas penales, pero su exigibilidad se hará conforme pactar la facultad de declarar el incumplimiento del contrato por una de las partes, toda vez que al no existir las potestades excepcionales enumeradas en el artículo 14 del Estatuto General de Contratación de la Administración, la administración no puede

expedir actos administrativos para terminar el contrato, o declarar el incumplimiento total o parcial del mismo”.

Con respecto a la aclaración dos mencionan que los servicios personales indirectos corresponden a la contratación de remuneración de servicios técnicos debido a la falta de personal de planta para atender los fines misionales y considerando el aumento del número de convocatorias de los programas que requiere el apoyo de profesionales para cumplir con el objeto y metas institucionales y fines estratégicos. Sostienen que el rubro OTROS está a nivel agregado presupuestalmente y la desagregación de este la establecen así:

- Gastos de representación Subsidio de alimentación Auxilio de transporte Prima de servicios, Prima de vacaciones Prima de navidad, Prima extraordinaria, Prima de riesgo, Bonificación servicios prestados.

Con respecto a la aclaración tres, establecen la diferencia entre reconocimiento y fortalecimiento, y aclaran que “el proceso de Reconocimiento no otorga recursos sino la posibilidad de acceder a beneficios tributarios. Mientras que la asignación de recursos financieros de apoyo a los Centros se realiza desde el 2013 por Convocatoria para FORTALECIMIENTO. En este sentido, debe aclararse que el que en este cuatrienio se haya reconocido 71 Centros no obedece a falta de recursos para FORTALECIMIENTO sino a las condiciones del mismo en tanto son exigentes, porque el Reconocimiento evalúa, valora y aprecia las capacidades de los Centros para generar nuevo conocimiento, desarrollos tecnológicos, innovación, formación de recurso humano de alto nivel, transferencia tecnológica, entre otras actividades”.

Finalmente, con respecto a la aclaración 4 adjuntan un informe en dos anexos consolidados a partir de las consultas que por indicador se puede hacer a través de la página de SINERGIA en donde se puede visualizar que el reporte realizado por la Entidad para cada vigencia está debidamente actualizado.

4 CONCLUSIONES Y RESULTADOS

A continuación procederemos a analizar si la respuesta de COLCIENCIAS desvirtúa la observación formulada o si se mantiene la misma:

Con respecto a la aclaración 1, referida a la gestión contractual, el equipo de trabajo considera que la observación formulada por esta Contraloría Delegada amerita una precisión: las garantías en los contratos estatales para asuntos de ciencia, tecnología e innovación, si bien no son obligatorias para su ejecución, si lo son en tanto corresponden a una adecuada administración del riesgo, ínsita en

toda gestión fiscal y, por ende, su estipulación no depende de que el contrato se rija por normas de derecho privado o por el Estatuto General de Contratación Estatal.

En ese sentido, la respuesta ofrecida por COLCIENCIAS es equivocada, porque confunde la no obligatoriedad de las cláusulas excepcionales en ese tipo de contratos con las pólizas, pues son dos cosas distintas. Recuérdese que las pólizas en los contratos estatales son meras garantías consagradas en el Título III, Capítulo I del Decreto 1510 de 2013 y no una cláusula excepcional; incurre también en el mismo yerro al referirse a la facultad de imposición unilateral de multas que es diferente a la posibilidad de pactar el otorgamiento de garantías.

La observación de control fiscal se aplica concretamente a aquellos contratos que por su objeto no se consideran de ciencia, innovación y desarrollo tecnológico, como son los contratos de prestación de servicios, los cuales se generan con el fin de cumplir con las labores propiamente administrativas; ante lo cual la entidad estatal que los celebre debe hacer claridad en el proceso precontractual sobre la justificación que tiene para no solicitar garantías, como lo establecen las siguientes disposiciones normativas:

Artículo 20 del Decreto 1510 de 2013: *“Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:*

- 1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.*
- 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.*
- 3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.*
- 4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.*

5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.
6. El análisis de riesgo y la forma de mitigarlo.
7. Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación.
8. La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial.

El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía". (Subrayado fuera de texto).

Artículo 7 de la Ley 1150 de 2007: "Artículo 7°. De las garantías en la contratación. (Reglamentado por el Decreto Nacional 4828 de 2008, Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 1430 de 2010). Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos."

"(....)"

Las garantías no serán obligatorias en los contratos de empréstito, en los interadministrativos, en los de seguro y en los contratos cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía a que se refiere esta ley, caso en el cual corresponderá a la entidad determinar la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago, así como en los demás que señale el reglamento". (Subrayado fuera de texto).

Artículo 77 del Decreto 1510 de 2013: "Artículo 77. No obligatoriedad de garantías. En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en el Título III de las Disposiciones Especiales del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigirlas o no debe estar en los estudios y documentos previos."

En ese orden de ideas, en los estudios previos debe revisarse los riesgos que asume la Entidad y la forma como ha de mitigarlos, por lo que debe constar el análisis de los mismos y la conveniencia y oportunidad de requerir o no garantías, o cualquier otro medio que para proteger al ente público de los riesgos que implica la ejecución del contrato. Esta consideración aplica también para todos aquellos contratos enmarcados en el Capítulo IV, Título I, del Decreto 1510 de 2013.

En conclusión, Colciencias con referencia a los contratos celebrados conforme a la modalidad de contratación directa debe justificar en los estudios previos las razones por las cuales no solicita ningún tipo de garantía al contratista. Por tanto, la observación se mantiene por no haber sido desvirtuada y **se configura como**

hallazgo administrativo.

Con respecto a la aclaración 2, a Observación CGR. Ejecución Presupuestal Vigencias 2012 y 2013, se manifiesta:

En la vigencia 2012, los Servicios Personales Indirectos, que representaron el 27.42% del total de los Gastos de Funcionamiento del Recurso Humano, casi del mismo valor que los Sueldos de Nómina de Personal. Para 2013, llama la atención a este Ente de Control el incremento de \$1.912 millones en los Servicios Personales Indirectos, \$3.248 millones, los cuales en 2013 pasaron a representar el 37.9% del total de los Gastos de Funcionamiento del Recurso Humano, superando la participación de los Sueldos de Nómina de Personal (25.83%).

No es clara cuál es la destinación de \$2.314 millones en 2012 y \$2.310 millones en 2013, de los recursos del rubro Otros, los cuales representaron el 17% y el 20% de los Gastos de Funcionamiento del Recurso Humano.

La observación queda como insumo para el proceso auditor con el objetivo de que se valide la necesidad y pertinencia de la contratación de servicios personales indirectos. Con respecto al rubro OTROS, en la información entregada por la entidad no aparece la desagregación de la cuenta, para conocer el detalle de la misma se formuló la inquietud, la cual fue satisfecha.

Observación CGR. Ejecución Presupuestal Vigencias 2013

Para esta vigencia la apropiación fue de \$430.150 millones, \$4.958 millones más que en 2012, lo que representó un incremento de apenas 1.17%. De la Apropiación Vigente para 2013, hasta noviembre se habían comprometido \$357.623 millones (83.14%) y pagado \$319.710 millones, el 89.4% de lo comprometido.

Por la cantidad de recursos asignados del total del presupuesto apropiado, los rubros más importantes fueron:

- Capacitación de Recursos Humanos para la Investigación, \$220.286 millones (51.21%).
- Aporte al Fondo de Investigación en Salud, artículo 42, literal b de la Ley 643 de 2001, al cual se le asignaron \$65.000 millones (15.11%).
- Apoyo Financiero y Técnico al Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, \$37.747 millones (8.78%).

- Apoyo a la Innovación y el Desarrollo Productivo en Colombia, \$33.694 millones (7.83%).
- Implantación de una Estrategia para el Aprovechamiento de Jóvenes Talentos para la Investigación, \$14.000 (3.25%).

La información entregada en su momento tenía corte noviembre de 2013, una vez verificadas las cifras la primera parte de observación queda de la siguiente manera:

Para esta vigencia la apropiación fue de \$430.150 millones, \$4.958 millones más que en 2012, lo que representó un incremento de apenas 1.17%. De la Apropiación Vigente para 2013, hasta noviembre se habían comprometido \$357.623 millones (83.14%) y pagado \$319.710 millones, el 89.4% de lo comprometido.

Por la cantidad de recursos asignados del total del presupuesto apropiado, los rubros más importantes fueron:

- Capacitación de Recursos Humanos para la Investigación, \$220.286 millones (51.21%).
- Aporte al Fondo de Investigación en Salud, artículo 42, literal b de la Ley 643 de 2001, al cual se le asignaron \$65.000 millones (15.11%).
- Apoyo Financiero y Técnico al Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, \$39.499 millones (9.18%).
- Apoyo a la Innovación y el Desarrollo Productivo en Colombia, \$33.702 millones, de los cuales \$7.5 millones corresponden a Pagos Pasivos exigibles de vigencias expiradas (7.83%).
- Implantación de una Estrategia para el Aprovechamiento de Jóvenes Talentos para la Investigación, \$14.000 (3.25%).

En lo relacionado con la observación 3 de la actuación especial, sobre el procedimiento para el fortalecimiento de centros de investigación.

La entidad responde a partir de la diferencia entre reconocimiento y fortalecimiento tanto de Centros de Investigación como los de Desarrollo Tecnológico. Estos ámbitos de gestión habrán de ser tenidos en cuenta por la Delegada para el Sector Social al momento de realizar un análisis de política pública sobre Ciencia y Tecnología, a partir de la Resolución 688 de 2012, que regula la aplicación de los procedimientos que ha desarrollado COLCIENCIAS para el reconocimiento de los Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico, especialmente lo relacionado y establecido en el artículo quinto de dicha resolución.

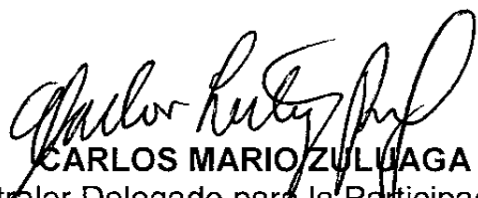
Lo anterior en razón a que la convocatoria y reconocimiento que se efectuó en los 71 Centros de Investigación reconocidos actualmente, se estableció con base en la resolución de 504 de 2010, derogada por la resolución 688 de 2012 que instituyó unos criterios más exigentes.

Con respecto a la Aclaración No. 4. Observaciones sobre los indicadores de la entidad (Colciencias) en Sinergia.

Se sugiere que para un análisis de la política pública en Ciencia y Tecnología se retomen los enunciados planteados por Colciencias en este aspecto, en virtud que se debe replantear los indicadores y la metodología empleada por el aplicativo SINERGIA, toda vez que aun presenta algunas ambigüedades en su formulación y explicación, lo que refleja que algunos indicadores sobre el avance del cuatrienio, están por debajo del 50% de la meta.

Adicionalmente, muchos indicadores no plantearon las metas en la línea de base para el 2010-2014, lo que dificulta un análisis real y significativo en varios objetivos del componente de ciencia y tecnología. Finalmente es necesario señalar que también para algunos de estos objetivos se planteó por la metodología el DNP, se utilizaron algunos indicadores Proxy, lo que significa “que por su comportamiento, la entidad que lo propone no ha definido una meta y por ende no es posible reportar un porcentaje de avance de cuatrienio”.

Es importante aclarar que Colciencias no es responsable del manejo del portal SINERGIA y de los respectivos indicadores; en algunos objetivos, los indicadores evalúan el avance tanto del sector público como privado en el tema de ciencia y tecnología; no obstante, el análisis de la política pública de este sector que realice la CGR a través de la Contraloría Delegada correspondiente, debe valorar el papel atribuido a Colciencias en el Plan Nacional de Desarrollo, el presupuesto asignado y las metas cumplidas en dicho sector –que incluye la revisión de los indicadores y metodología empleada por SINERGIA para evaluar todo el sector de ciencia y tecnología- y realizar un análisis ponderado al respecto, en un tema estratégico para el desarrollo del país.



CARLOS MARIO ZULUAGA PARDO
Contralor Delegado para la Participación Ciudadana
Contraloría General de la República