

## MEMORANDO

11.2.2  
Bogotá,

**PARA:** URIEL ESTEBAN SIERRA ZULETA  
Subg. De Análisis y Diagnóstico (E)

**DE:** OFICINA ASESORA JURÍDICA

**ASUNTO:** Concepto Jurídico No.001-2020. Carácter vinculante documento Conpes 3957 - Implementación laboratorios móviles para establecer comodatos o servicios de tercerización.

Apreciado doctor Sierra:

Para dar respuesta a la solicitud del asunto, recibida para trámite en reunión del pasado 12 de diciembre de 2019; se emite el siguiente Concepto Jurídico.

### I. TESIS CONCLUSIVA.

Se deben aunar esfuerzos que garanticen las gestiones para una adecuada provisión de los servicios de laboratorios móviles, aún cuando los documentos CONPES, no son vinculantes por su naturaleza misma.

### II. PROBLEMA JURÍDICO.

¿ Tiene carácter vinculante documento Conpes 3957 para la implementación de laboratorios móviles para establecer comodatos o servicios de tercerización?

### III. NORMAS CONTROLANTES.

- Constitución Política de Colombia.
- Ley 152 de 1994.
- Decreto 4765 de 2008.
- Decreto 627 de 1974.
- Decreto 2132 de 1992.
- Decreto 2500 de 2005.
- Decreto 2148 de 2009.
- Decreto 3517 de 2009.
- Decreto 4487 de 2009.
- Decreto 1869 DE 2017.
- Sentencia C-455 de 1993.

- Consejo de Estado en su sentencia Nro. 3661 del 16 de mayo de 2007.

#### IV. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO.

El CONPES es el principal organismo asesor del Gobierno nacional en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país<sup>1</sup>. Dicha función asesora se materializa en documentos de política denominados documentos CONPES. En casos particulares, este órgano tiene un carácter decisorio, definitivo o complementario a la actuación administrativa, tal como ha sido expuesto en varios conceptos de la Oficina Asesora Jurídica (OAJ) del DNP en años recientes<sup>2</sup>.

Los documentos CONPES plasman las decisiones de política pública aprobadas por el CONPES y en este sentido constituyen una de las principales herramientas para su formulación e implementación. Estos documentos son el resultado de un trabajo coordinado y concertado entre diferentes entidades e instituciones del Gobierno nacional, donde se establecen acciones específicas para alcanzar los objetivos propuestos, más allá de las acciones misionales.

Estos documentos *carecen de efecto vinculante* dado que el CONPES es un organismo colegiado, de carácter supraministerial, y sin personería jurídica, por lo que sus actuaciones no tienen capacidad jurídica para crear o para ser sujeto de obligaciones<sup>3</sup>. En consecuencia, los documentos CONPES no pueden clasificarse como actos administrativos puesto que no modifican el ordenamiento jurídico.

Si bien es cierto, el CONPES no tiene efecto vinculante como se mencionó anteriormente, también lo es, que dichos documentos no eximen a las entidades del Gobierno Nacional a desamparar las recomendaciones que se realizan en aras de mejorar la competitividad y contribuir a la transformación productiva del país. Lo que se debe implementar son tareas que planifiquen, gestionen y ejecuten las sugerencias pactadas en dichos documentos. De igual forma, se debe garantizar que los objetivos e impacto positivos de esa actividad perduren en el tiempo.

Asimismo, la Corte Constitucional ha señalado que el CONPES, por su naturaleza, no reemplaza a quienes lo conforman<sup>4</sup>. En este sentido, el CONPES no tiene responsabilidades de ejecución; son las entidades las que tienen la capacidad jurídica para ejecutar las funciones que le son propias de acuerdo con sus competencias.

De manera excepcional, y mediante la expedición de normas, se le han atribuido al CONPES funciones con carácter vinculante para otorgar conceptos o aprobaciones sobre actividades especialmente definidas: declaración de importancia estratégica de proyectos financiados con cargo a vigencias futuras que sobrepasen el periodo de gobierno; conceptos favorables de operaciones de crédito y garantías de la Nación; distribución de excedentes financieros; distribución de utilidades; reajuste de avalúos catastrales; distribución de recursos del Sistema

General de Participaciones para primera infancia; y establecimiento de la meta de balance primario, del marco de gasto de mediano plazo y del plan operativo anual de inversiones (POAI)<sup>5</sup>

Para el caso concreto, esta Oficina Asesora Jurídica sugiere que dichas recomendaciones deben estar alineadas a lo dispuesto en el Decreto 4765 del 18 de diciembre de 2008 artículo 13, numeral 9. "(...) Son funciones de la Oficina Asesora de Planeación las siguientes: # 9. Elaborar estudios socioeconómicos y financieros en el marco de la misión institucional(...)" y lo contenido en artículo 34, numeral 11. "(...)Son funciones de la Subgerencia de Análisis y Diagnóstico, las siguientes: #11. Coordinar el funcionamiento de los laboratorios, buscando el cumplimiento de los principios de la Administración Pública, tales como eficiencia, eficacia, transparencia(...)".

Por otro lado, el documento CONPES 3957 identifica tres grandes problemas que afectan el desarrollo de las capacidades de medición en el país. En primer lugar, la debilidad de las capacidades técnicas de los laboratorios, especialmente en lo relacionado con la calidad de su capital humano, el estado de su infraestructura física y equipamientos, así como la demostración de sus capacidades técnicas. En segundo lugar, el bajo nivel de desarrollo del mercado de servicios de laboratorio en Colombia, debido a la falta de incentivos e información sobre la oferta y la demanda, concentración geográfica de la oferta y débiles esquemas de trabajo en red. En tercer lugar, persisten algunos problemas en el marco normativo e institucional aplicable a los laboratorios, tales como la falta de reconocimiento internacional de entidades encargadas de procesos de acreditación, la falta de claridad de las competencias de los laboratorios de referencia, la desarticulación de los sistemas de calidad y de competitividad y algunas debilidades en la reglamentación técnica<sup>6</sup>.

Dado lo anterior, El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Salud y Protección Social recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social y en especial al Instituto Colombiano Agropecuario lo siguiente: "(...) A) Mejorar las capacidades técnicas de sus laboratorios de acuerdo con las exigencias de la norma ISO/IEC 17025 de 2017 y B) Diseñar e implementar un proyecto de promoción de laboratorios móviles en el sector agropecuario(...)"<sup>7</sup>. Es importante anotar que los llamados laboratorios de referencia nacional son las instituciones que definen reglas para los laboratorios de los sectores de su competencia, como por ejemplo el ICA para el sector agropecuario.

## V. CONCLUSIÓN FINAL.

Al respecto de lo señalado en la consulta sobre el carácter vinculante del documento CONPES 3957, para la implementación de laboratorios móviles para establecer comodatos o servicios de tercerización por parte del ICA, esta Oficina Asesora Jurídica manifiesta que se deben aunar esfuerzos que garanticen las gestiones para una adecuada provisión de los servicios de laboratorio necesarios para apoyar el campo de la seguridad y de la competitividad, aún cuando se considere que las recomendaciones del CONPES no tienen capacidad jurídica para crear o para ser sujeto de

obligaciones, atendiendo los lineamientos señalados en el acapite que anteceden.

En los anteriores términos, procedo a dar una respuesta de fondo a su solicitud, indicando que la misma se surte bajo los parámetros del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,

**JUAN FERNANDO ROA ORTIZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Respuesta a: Radicación No. 20193134740 del: 03/12/2019  
C.C.: Oficina Asesora de Planeación  
Subgerencia Administrativa y Financiera  
Oscar Javier Dix Luna / Dirección Técnica de Análisis y Diagnostico Agrícola  
Jairo Jose Oviedo Hernandez / Dirección Técnica de Análisis y Diagnostico Veterinario  
Liliana Fernandez Muñoz / Subgerencia Administrativa y Financiera  
Camilo Alberto Barrios Urrutia / Oficina Asesora de Planeación  
Elaboró: Juan Fernando Roa Ortiz

1. Decreto 627 de 1974, por el cual se reestructura el Consejo Nacional de Política Económica y Social y el Departamento Nacional de Planeación.
2. conceptos de la OAJ: (i) radicación GCJAL-20121330128043, 10 de septiembre de 2012; (ii) radicación GCJAL 2101330016751 del 14 de enero de 2010; y (iii) radicación GCJAL 20091330345481 del 15 de abril de 2009.
3. Según lo afirmó el Consejo de Estado en su sentencia Nro. 3661 del 16 de mayo de 2007 de la Sala de lo contencioso administrativo. Adicionalmente, en el concepto de la Oficina Asesora Jurídica del DNP, con radicado del DNP Nro. 20133200227051 del 19 de marzo de 2013, se menciona que los documentos CONPES de política no se pueden clasificar como actos administrativos porque no modifican el ordenamiento jurídico ni producen efecto jurídico alguno.
4. Sentencia C-455 de 1993.
5. concepto de la Oficina Asesora Jurídica del DNP, con radicado del DNP Nro. 20133200227051 del 19 de marzo de 2013.
6. Documento CONPES 3957. POLÍTICA NACIONAL DE LABORATORIOS: PRIORIDADES PARA MEJORAR EL CUMPLIMIENTO DE ESTÁNDARES DE CALIDAD. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3957.pdf>.
7. *Ibidem*