



## **INFORME AUDITORÍA FINANCIERA**

**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE -MADS**

**VIGENCIA 2017**

**CGR-CDMA No. 010**  
**Mayo de 2018**

INFORME DE AUDITORIA FINANCIERA

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Contralor General de la República	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralor Delegado Medio Ambiente	Diego Alvarado Ortiz
Director de Vigilancia Fiscal	Javier E. Gutiérrez Oviedo
Director Estudios Sectoriales	Luis F. Balaguera Baracaldo
Supervisor	Eduardo Tapias Martínez
Líder de auditoría	Mario Cortés Rojas
Auditores	Elizabeth Puentes Hernández Martha Fajardo Fajardo Diana L. Rojas Blanco

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Pag</b>
<b>1. INTRODUCCION .....</b>	<b>5</b>
1.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD .....	5
1.2. MARCOS DE REFERENCIA .....	6
1.3. RESPONSABILIDAD DE LA CGR.....	7
<b>2. OPINIÓN CONTABLE VIGENCIA 2017.....</b>	<b>7</b>
2.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN .....	7
2.2 OPINIÓN SIN SALVEDADES .....	8
<b>3. EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO .....</b>	<b>8</b>
<b>4. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL.....</b>	<b>8</b>
4.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN .....	8
<b>5. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES .....</b>	<b>10</b>
<b>6. RENDICION DE LA CUENTA .....</b>	<b>10</b>
<b>7. FENECIMIENTO DE LA CUENTA .....</b>	<b>10</b>
<b>8. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO .....</b>	<b>10</b>
<b>9. SEGUIMIENTO GLOSAS COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS .....</b>	<b>11</b>
<b>10. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS .....</b>	<b>11</b>
<b>11. PLAN DE MEJORAMIENTO .....</b>	<b>11</b>
<b>ANEXO 1: RELACION DE HALLAZGOS.....</b>	<b>12</b>
<b>SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO .....</b>	<b>73</b>
<b>SEGUIMIENTO GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS .....</b>	<b>82</b>
<b>ANEXO 2 ESTADOS FINANCIEROS.....</b>	<b>87</b>

Doctor:

**LUIS GILBERTO MURILLO**

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Bogotá. D.C.

Asunto: Informe Final de Auditoría Financiera-Vigencia 2017.

Respetado señor Ministro

La Contraloría General de la República (en adelante la "CGR"), con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, adelantó Auditoría Financiera al Balance General, Estado de Actividad Financiera, Económica y Social e Información Presupuestal al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, (en adelante "MADS"), de conformidad con las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI1 (por sus siglas en inglés), con arreglo a las Normas Internacionales de Auditoría - NIA.

La Auditoría Financiera incluye la comprobación de que las operaciones económicas se realizaron conforme a las normas legales y procedimientos aplicables.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la Auditoría Financiera.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por el MADS, en papeles de trabajo que reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías - SICA de la CGR.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente al MADS, dentro del desarrollo de la Auditoría Financiera, otorgando el plazo legalmente establecido para que emitiera pronunciamiento.

---

<sup>1</sup> *the International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI)*

## 1. INTRODUCCION

La CGR efectuó Auditoría Financiera al MADS, a la vigencia 2017, la que incluyó los siguientes objetivos:

### **Objetivo General:**

Fenecer la cuenta de la vigencia 2017, con base en los dictámenes contable y presupuestal, acorde con los procesos y factores de riesgo que sean determinados en desarrollo de la auditoría financiera.

### **Objetivos Específicos**

La auditoría financiera pretende los siguientes objetivos específicos:

- Expresar una opinión, sobre si los estados financieros o cifras financieras están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera o marco legal aplicable y si se encuentran libres de errores materiales, ya sea por fraude o error.
- Evaluar el control interno financiero y expresar un concepto.
- Verificar que la información presupuestal refleja la realidad de los hechos económicos ocurridos, en la forma y método que señalan las normas pertinentes a su programación y ejecución.
- Verificar que las reservas presupuestales cumplen con las normas y lineamientos para efectos de su constitución y refrendación.
- Evaluar el proceso contractual relacionado con la ejecución presupuestal y financiera, objeto de la auditoría asignada.
- Emitir concepto sobre el informe anual rendido por la entidad a través de SIRECI, relacionados con datos contables y financieros
- Emitir fenecimiento o no sobre la cuenta fiscal.
- Emitir concepto sobre la Gestión Financiera conforme a lineamientos del Contralor de diciembre de 2017.

### 1.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

El MADS se creó mediante la Ley 99 de 1993; y es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables; encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible; formulará,

junto con el Presidente de la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables; dirigir el Sistema Nacional Ambiental -SINA-

El MADS, es responsable de la preparación y presentación de los estados financieros y cifras presupuestales, de conformidad con la normativa aplicable en cada caso y del control interno que el MADS considere necesario para permitir que toda la información reportada a la CGR, se encuentre libre de incorrección material, debida a fraude o error.

## 1.2. MARCOS DE REFERENCIA

- Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental SINA y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1124 de 1999 – “Por el cual se modifica la Estructura del Ministerio del Medio Ambiente”.
- Decreto 216 de 2003 "Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones".
- Decreto 3570 de 2011 "Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible".
- Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Ley 87 de 1993, Normas de control interno de las entidades y organismos del estado y las normas que lo reglamentan y/o modifican.
- Resolución 354 de 2007 por medio de la cual se adopta el Régimen de Contabilidad Pública (Plan General de Contabilidad Pública, Manual de procedimientos y la Doctrina Contable Pública).
- Resolución 357 de 2008 de la Contaduría General de la Nación, por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación.
- Resolución Orgánica 7350 de 2013, Por la cual se modifica la Resolución Orgánica número 6289 del 8 de marzo del 2011 que “Establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República.
- Resolución Reglamentaria Orgánica 001 de 2014, por la cual se reglamenta el capítulo III del título I de la Ley 42 de 1993 sobre la contabilidad presupuestaria, registro de la deuda, certificaciones, auditaje e informes y las atribuciones conferidas por la Ley 617 de 2000 y la Ley 1530 de 2012, entre otras normas concordantes y complementarias.

- Resolución Reglamentaria Orgánica 007 de 2016, “por la cual se reglamenta la rendición de información para la contabilidad presupuestal y del tesoro...”

### 1.3. RESPONSABILIDAD DE LA CGR

La CGR realiza auditoría financiera con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, con el fin de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los fondos o bienes de la Nación. Así mismo, de acuerdo con el artículo 268 constitucional, la CGR tiene la atribución de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario.

La CGR ha llevado a cabo esta auditoría financiera de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI, las cuales han sido adaptadas por la CGR a través de la Guía de Auditoría Financiera - GAF. Dichas normas exigen que la CGR cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique y ejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros y cifras presupuestales están libres de incorrección material.

La auditoría conlleva la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los valores y la información revelada por el sujeto de control. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del equipo auditor, incluida la valoración de los riesgos de incorrección material en los estados financieros y cifras presupuestales, debido a fraude o error. Al efectuar dichas valoraciones, la CGR tiene en cuenta el control interno para la preparación y presentación de la información, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias. Esta auditoría también incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por el MADS así como la evaluación de la presentación global de los estados financieros y cifras presupuestales.

En lo correspondiente a esta Auditoría Financiera, la CGR concluye que la evidencia de auditoría que se ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para la opinión de auditoría.

## 2. OPINIÓN CONTABLE VIGENCIA 2017

### 2.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS presentó unos estados contables de la vigencia 2017, sobrestimados en \$1.014'799.586 relacionados con: (i) licencias y software que se encuentra registrado como equipos de cómputo

en bodega nuevos y no explotados, los cuales se encuentran en servicio por valor de \$915.618.971; (ii) licencias identificadas para dar de baja que se encuentran registradas en servicio por valor de \$46.104.449; (iii) incapacidades por cobrar a EPS sobre los cuales se configuró el fenómeno jurídico de la prescripción por valor de \$53.076.166. Adicionalmente estos estados contables se encuentran subestimados en \$60'810.196, que corresponden a: (iv) gasto de depreciación de vehículos mayor al valor de compra por valor de \$1.188.649; (v) falta de registro de depreciación de equipos de transporte terrestre recibidos en comodato y en donación por valor de \$59.621.547.

La CGR determinó que estas incorrecciones en los estados contables auditados no son materiales ni generalizadas, por tanto no afectan en forma importante el valor total de Activos y Patrimonio del MADS.

## 2.2 OPINIÓN SIN SALVEDADES

En opinión de la CGR, los Estados Contables del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentan razonablemente en todos los aspectos importantes, la situación financiera a 31 de diciembre de 2017 y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con los principios y normas de contabilidad prescritos por la Contaduría General de la Nación.

## 3. EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO

Teniendo en cuenta que se evidenciaron debilidades para el área contable en la depuración de la Cuenta de Deudores -Pagos por cuenta de terceros, en cuanto figuran saldos que no es posible recuperar, inadecuada clasificación de algunos elementos de propiedad planta y equipos; que se cumplen las acciones de mejora pero con deficiencias en su efectividad y los indicadores de gestión contable se refieren solamente a oportunidad en la entrega de informes; respecto del área presupuestal, se constituyeron inadecuadamente cuentas por pagar y se efectuaron modificaciones internas entre proyectos de inversión sin el cumplimiento de procedimientos, entre otros. Por lo anterior, la CGR emite un concepto sobre la efectividad del control interno financiero "CON DEFICIENCIAS", resultante de una calificación de 1.54.

## 4. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

### 4.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN

Opinión con Salvedades

La evaluación presupuestal tuvo como objetivo emitir una opinión sobre la debida planeación, programación y ejecución presupuestal del MADS, soportada en el marco de la vigilancia y el control fiscal que le corresponde realizar a la Contraloría General de la República sobre los recursos de la Nación.

El control fiscal a la ejecución presupuestal, además de incluir la verificación del cumplimiento por parte de la entidad del manual de presupuesto, comprende como mecanismo de verificación la adecuada utilización del presupuesto, el seguimiento a las transacciones y operaciones realizadas con tales recursos para determinar que los bienes y servicios con ellos adquiridos se recibieron, registraron y pagaron según lo pactado.

La evaluación presupuestal incluyó la contratación suscrita por el MADS, en el cual durante la vigencia de 2017 se celebraron 706 contratos por un valor de \$64.647.2 millones, de los cuales se seleccionó una muestra de 60 contratos por \$32.085.4 millones, que corresponde al 49.6 % del valor total.

De otra parte se seleccionaron 19 contratos equivalente al 11.8% de 160 contratos suscritos en vigencias anteriores y liquidados en la vigencia 2017; por valor de \$22.201.2 millones, correspondientes al 65% de un total de \$34.133.1 millones.

De la evaluación de los contratos seleccionados en la vigencia respectiva, se verificó la correcta ejecución del presupuesto asignado de acuerdo con las obligaciones adquiridas por el MADS, comprobando su trazabilidad desde el plan anual de adquisiciones, la apropiación de recursos, los compromisos presupuestales, obligaciones, pagos realizados y recibo a satisfacción de los bienes o servicios adquiridos, de igual forma se constató el cumplimiento de los requisitos legales y la aplicación de los procedimientos establecidos por el Ministerio para la correcta ejecución de los recursos. Para la evaluación de la constitución del rezago presupuestal de la vigencia 2017, se revisó a través de la muestra los soportes de constitución tanto de las reservas, como de las cuentas por pagar.

De otra parte, se constató que frente a la constitución del rezago presupuestal la entidad sigue presentando debilidades relacionadas con la recepción de los bienes y servicios, afectando cuentas por pagar en lugar de reservas presupuestales.

Durante la vigencia 2017 el MADS preparó y ejecutó el presupuesto en todos los aspectos materiales de conformidad con la normatividad presupuestal aplicable, excepto por las observaciones evidenciadas que presentan incorrecciones de tipo presupuestal, las cuales son materiales pero no generalizadas; relacionadas con modificaciones internas entre proyectos de inversión sin el cumplimiento de procedimientos, por valor de \$4.344,3 millones, al trasladar recursos entre diferentes dependencias para actividades no programadas en el Plan de Acción de

la entidad; al igual que constituir Cuentas por Pagar por valor de \$273,7 millones, sin cumplir con los requisitos estipulados para tal fin.

La opinión sobre la ejecución presupuestal del MADS, para la vigencia 2017, que incluye los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación y de las fuentes propias, es con “SALVEDADES”.

## **5. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES**

La CGR refrenda las partidas de las reservas presupuestales por valor \$4.726.498.965 y cuentas por pagar por \$22.036.899.300 constituidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la vigencia 2017, toda vez que cumplió con los lineamientos establecidos en el Decreto 1957 de 2007 y la normatividad concordante vigente.

## **6. RENDICION DE LA CUENTA**

El MADS presentó en forma oportuna los formatos de rendición de la cuenta relacionados con la información financiera y presupuestal, la cual es consistente con SIIF y aplicativos institucionales de control, para la vigencia 2017.

Durante el proceso auditor se revisó la información reportada por el Ministerio como Rendición de la cuenta en los formatos 7 Recursos de donación, formato 9 Relación de procesos judiciales, formato 14 Plan de mejoramiento, formato 33 Cierre presupuestal y Estados Financieros 2017 – 2016.

## **7. FENECIMIENTO DE LA CUENTA**

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la Contraloría General de la República FENECE la cuenta fiscal del MADS, por la vigencia fiscal 2017.

## **8. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO**

El Plan de Mejoramiento presentado por el MADS, con corte a 31 de diciembre de 2017, presenta 70 hallazgos de los cuales 15 hallazgos son de tipo financiero, teniendo en cuenta el enfoque de la auditoría financiera, se determinó hacer seguimiento a la totalidad de éstos.

Como resultado del seguimiento al Plan de Mejoramiento, se evidenció que el MADS, ejecutó las acciones de mejora contempladas en el mismo, no obstante, en cuatro hallazgos (26%) se estableció que no fueron efectivas, razón por la cual en la presente auditoría se reiteran algunas de las deficiencias, en los hallazgos establecidos en el presente informe.

## 9. SEGUIMIENTO GLOSAS COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS

Se efectuó seguimiento a 14 glosas expedidas por la Honorable Cámara de Representantes, con una efectividad establecida del 50% en el análisis efectuado por la CGR.

## 10. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS

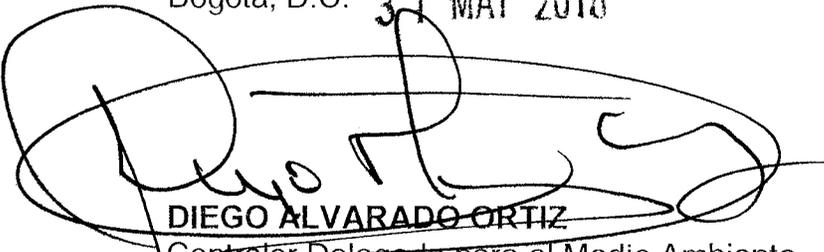
Dentro del proceso auditor, no fueron asignadas quejas o denuncias ciudadanas.

## 11. PLAN DE MEJORAMIENTO

El MADS, debe elaborar un Plan de Mejoramiento con los hallazgos consignados en el anexo de este informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo, el cual deberá cargarse en el SIRECI.

Para efecto de la habilitación del aplicativo, se les solicita remitir copia del oficio de radicación del informe en la entidad, al correo electrónico [sportesireci@Contraloria.gov.co](mailto:sportesireci@Contraloria.gov.co).

Bogotá, D.C. 31 MAY 2018



**DIEGO ALVARADO ORTIZ**  
Contralor Delegado para el Medio Ambiente

Aprobó: Javier E. Gutiérrez Oviedo   
Revisó: Eduardo Tapias Martínez, Supervisor   
Elaboró: Mario Cortés Rojas Líder equipo auditor   
Elizabeth Puentes Hernández  
Martha Fajardo Fajardo  
Diana L. Rojas Blanco

## ANEXO 1: RELACION DE HALLAZGOS

Producto de la Auditoría Financiera al MADS vigencia 2017, se determinaron diecisiete (17) hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) tiene presunto alcance fiscal en cuantía de \$51.551.517; once (11) tienen posible incidencia disciplinaria y uno (1) tiene otra incidencia, los cuales se trasladarán a las instancias correspondientes.

### MACROPROCESO GESTION FINANCIERA Y CONTABLE

#### Hallazgo No.1 (D-1) Depuración saldos Propiedad, planta y equipo- Posible Incidencia Disciplinaria

##### CRITERIO:

Los procedimientos para la implementación del Control Interno Contable (adoptado mediante la Resolución 357 de 2008 emitida por la Contaduría General de la Nación), numeral 4.1, que establece los controles asociados a las actividades del proceso contable, incluyen en la etapa de identificación, realizar periódicamente toma física de inventarios y conciliación de saldos con los registros contables, y en la etapa de clasificación, hacer revisiones periódicas sobre la consistencia de los saldos que revelan las diferentes cuentas, para determinar su adecuada clasificación contable.

##### CONDICIÓN

Durante la vigencia 2017 el Ministerio adelantó las actividades tendientes a identificar los bienes (equipos de cómputo y licencias) que ameritaban darse de baja dado su potencial de uso (daño - obsolescencia), o reclasificar por ubicación de los mismos, no obstante, los datos presentados en los Estados Financieros al cierre de 2017, presentan diferencias como:

- Licencias clasificadas como productos nuevos en Almacén que realmente se encontraban en servicio, sobrestimando la cuenta 16.35.04 de Bienes muebles en bodega y subestimando la cuenta 19.70.07 y 19.70.08 de Intangibles por aproximadamente \$461'960.643; incertidumbre no cuantificada en los grupos 31.28 de Patrimonio y 19.75 de Amortización, ya que no se calcularon gastos de amortización desde la fecha de compra de las licencias (2009 a 2015) hasta diciembre de 2017.

Tabla No. 1  
Elementos en servicio  
(Pesos)

NOMBRE DEL ELEMENTO	NUMERO PLACA	FECHA DE COMPRA	VALOR LIBROS
LICENCIA CONCURRENTES DE ARCGIS FOR	A41006	11/12/2013	85.221.670,00
LICENCIA SOFTWARE DE TARIFICACION DE	A32152	23/12/2008	1.392.000,00
SOFTWARE SISTEMA INFORMACION BASE	A20962	30/06/2004	36.096.750,00
LICENCIAS CAL PARA EXCHANGE 2010 (C	A39253	08/08/2012	22.840.605,00
LICENCIA DEL SOFTWARE SGSI QUE GEST	A42771	16/06/2015	120.000.000,00
CCE-ARCGIS FOR DESKTOP STANDAR COM	A42902	21/12/2015	22.538.808,00
CCE-ARCGIS FOR DESKTOP ADVANCED CO	A42903	21/12/2015	45.077.617,00
CCE-ARCGIS FOR SERVER ENTERPRISE A	A42904	21/12/2015	128.793.193,00
Totales			461.960.643,00

Fuente: MADS Base de datos SIFAME – Almacén 201803221344

- Igualmente, figuran licencias clasificadas como productos usados en bodega, que realmente se encontraban en servicio, sobrestimando la cuenta 16.37.10 de Equipos no explotados y subestimando la cuenta 19.70.07 y 19.70.08 de Intangibles por aproximadamente \$453'658.328, con incertidumbre no cuantificada en los grupos 31.28 de Patrimonio y 19.75 de Amortización, por cuanto no se calcularon gastos de amortización durante el tiempo que permanecieron en dicha clasificación.

Tabla No. 2  
Licencias en servicio - (Pesos)

NOMBRE DEL ELEMENTO	NRO.PLACA	CHA DE COMPRA	VALOR ELEMENTO.	VALOR LIBROS	DEPRECIACION
LICENCIAS LYNC LICSA PK OLP NL	A42686	22/12/2014	58.803.926,40	49.493.304,72	9.310.621,68
LICENCIA LYNC SVR LICSA PK NL C	A42687	22/12/2014	16.606.664,40	13.977.275,87	2.629.388,53
LICENCIA SQLSVRSTDCORE LICSA	A42688	22/12/2014	8.209.188,49	6.909.400,31	1.299.788,18
LICENCIA WINSVRSTD LICSA PK C	A42689	22/12/2014	6.118.221,86	5.149.503,40	968.718,46
LYNC SVRTDCLL LICSA PK OLP NL	A42690	22/12/2014	65.337.696,00	54.992.560,80	10.345.135,20
LICENCIA LYNC SERVER ENT CAL	A42691	22/12/2014	191.962.148,30	161.568.141,49	30.394.006,81
LICENCIA LYNC SERVER PLUS CA	A42692	22/12/2014	191.962.148,46	161.568.141,62	30.394.006,84
Totales			538.999.993,91	453.658.328,21	85.341.665,70

Fuente: MADS Base de datos SIFAME – Almacén 201803221344

- Licencias identificadas para dar de baja por aproximadamente \$46'104.449 de valor neto en libros (Valor de compra menos amortización acumulada), cuyo ajuste no se registró contablemente, lo cual evidencia una sobrestimación de los grupos 19.70 Intangibles y 19.75 Amortización, con el

consecuente impacto en el Patrimonio. (Anexo del artículo 1 de la Resolución 0184 de Febrero de 2018 y valor en libros de Placa de inventario A41005 según base de datos SIFAME Almacén 201803221344)

CAUSA:

Deficiencias de control interno, en la clasificación de los bienes en el aplicativo de almacén.

EFEECTO:

Cuentas que no reflejan los saldos correspondientes, debido a subestimaciones y sobrestimaciones en las cuentas del balance, lo cual generan una inadecuada percepción de los recursos con que cuenta la entidad.

RESPUESTA ENTIDAD:

*“...Finalmente se informa frente al listado de quince (15) licencias clasificadas como productos nuevos en almacén, que el estado “activo”, no necesariamente implica que estén en uso o en servicio. En tal sentido de las 15 licencias reportadas como nuevas en servicio, siete (7) no corresponden a dicha clasificación por no estar en uso sino en bodega, por ende el valor de la sobreestimación de la cuenta 16.35.04 debe disminuir en un valor de \$158.929.003 (Anexo No. 1)...”*

ANÁLISIS DE RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

Una vez analizada la Respuesta entidad y verificada la información, se pudo constatar que efectivamente se presentan inconsistencias que requieren de ajustes en la clasificación de los elementos en bodega. Al cierre contable de diciembre de 2017 se presentaba esta inconsistencia, por lo que la respuesta no desvirtúa el hallazgo, el cual se mantiene con presunta incidencia disciplinaria.

**Hallazgo No.2 (D-2) Gastos por depreciación Equipo de transporte – presunta Incidencia Disciplinaria.**

CRITERIO:

El procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de hechos relacionados con la Propiedad, planta y equipo, establecidos en el Título II, Capítulo III, del Régimen de Contabilidad Pública, determina que las propiedades, planta y equipo son objeto de depreciación, la cual reconoce la pérdida de capacidad operacional por el uso durante la vida útil estimada de acuerdo a las condiciones naturales y la capacidad de servicio de cada bien.

CONDICIÓN

Se presenta subestimación en la cuenta 16.85.08 Depreciación acumulada en Equipos de transporte y su reflejo en el grupo 31.28 Depreciaciones de propiedad, planta y equipo, por aproximadamente \$59'621.547 (calculada desde fecha de ingreso al Almacén hasta diciembre de 2017, con vida útil de 10 años) correspondiente a vehículos recibidos en donación (desde noviembre de 2016) y en comodato (desde julio de 2012), sobre los cuales no se calculó gastos por depreciación hasta diciembre de 2017.

Tabla No. 3  
Relación Vehículos - (Pesos)

NOMBRE DEL ELEMENTO	NRO.PLAC	FECHA DE COMPRA	VALOR LIBRE	DEPRECIACION
AUTOMOVIL MARCA FORD LINEA FIESTA	OBF104	17/11/2016	24.600.000,00	0
CAMIONETA OYOTA HILUX DOBLE CABIN	OCJ848	17/11/2016	22.843.955,00	0
AUTOMOVIL HONGOI BESTURN PLAVA O	OBG836	17/07/2012	60.297.324,80	0
AUTOMOVIL HONGOI BESTURN PLACA O	OBG695	17/07/2012	60.297.324,80	0

Fuente: MADS Base de datos SIFAME – Almacén 201803221344

#### CAUSA

Deficiencias de seguimiento y control interno en el manejo y cumplimiento de políticas establecidas por la entidad.

#### EFEECTO

Saldo contables distorsionados, que no permiten el correcto análisis y correspondiente toma de decisiones.

#### RESPUESTA ENTIDAD:

*“Con respecto a la subestimación en la subcuenta 16.85.08 Depreciación acumulada en Equipos de transporte y su reflejo en la cuenta 31.28 Depreciaciones de propiedad, planta y equipo, es pertinente mencionar que esta subestimación se originó porque no tenía habilitado, en el SIFAME, el criterio de depreciación a los vehículos recibidos en donación y comodato citados en esta observación (...)*

#### ANÁLISIS DE RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad acepta la observación y explica la CAUSA: del no cálculo de la depreciación; igualmente informa sobre los avances para corregir la situación, por tanto el hallazgo se mantiene y se reitera con posible incidencia disciplinaria.

## Hallazgo No.3 (D3-F) Incapacidades por cobrar a EPS- Presunta incidencia disciplinaria y fiscal

### CRITERIO

La **Ley 100 de 1993**, por medio de la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones, establece:

**Artículo 206. Incapacidades.** Para los afiliados de que trata el literal a) del artículo 157, el régimen contributivo reconocerá las incapacidades generadas en enfermedad general, de conformidad con las disposiciones legales vigentes. Para el cubrimiento de estos riesgos las Empresas Promotoras de Salud podrán subcontratar con compañías aseguradoras. Las incapacidades originadas en enfermedad profesional y accidente de trabajo serán reconocidas por las Entidades Promotoras de Salud y se financiarán con cargo a los recursos destinados para el pago de dichas contingencias en el respectivo régimen, de acuerdo con la reglamentación que se expida para el efecto.

**Artículo 207. De las licencias por maternidad.** Para los afiliados de que trata el literal a) del artículo 157, el régimen contributivo reconocerá y pagará a cada una de las Entidades Promotoras de Salud, la licencia por maternidad, de conformidad con las disposiciones legales vigentes. El cumplimiento de esta obligación será financiado por el Fondo de Solidaridad, de su subcuenta de compensación, como una transferencia diferente de las Unidades de Pago por Capitación UPC.

La **Ley 1438 de 2011**, por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones, establece:

**Artículo 28.** Prescripción del derecho a solicitar reembolso de prestaciones económicas.

El derecho de los empleadores de solicitar a las Entidades Promotoras de Salud el reembolso del valor de las prestaciones económicas **prescribe en el término de tres (3) años contados** a partir de la fecha en que el empleador hizo el pago correspondiente al trabajador.

El **Decreto Ley 019 de 2012**, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, establece:

**Artículo 121.** Trámite de reconocimiento de incapacidades y licencias de maternidad y paternidad.

El trámite para el reconocimiento de incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad o paternidad a cargo del Sistema General de Seguridad

Social en Salud, deberá ser adelantado, de manera directa, por el empleador ante las entidades promotoras de salud, EPS. En consecuencia, en ningún caso puede ser trasladado al afiliado el trámite para la obtención de dicho reconocimiento.

Para efectos laborales, será obligación de los afiliados informar al empleador sobre la expedición de una incapacidad o licencia.

**El Decreto Único Reglamentario 780 de 2016**, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, establece:

### TÍTULO 3

#### PRESTACIONES ECONÓMICAS

**Artículo 2.2.3.1.** Pago de prestaciones económicas. A partir de la fecha de entrada en vigencia de las cuentas maestras de recaudo, los aportantes y trabajadores independientes, no podrán deducir de las cotizaciones en salud, los valores correspondientes a incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad y/o paternidad.

El pago de estas prestaciones económicas al aportante, será realizado directamente por la EPS y EOC, a través de reconocimiento directo o transferencia electrónica en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles contados a partir de la autorización de la prestación económica por parte de la EPS o EOC. La revisión y liquidación de las solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas se efectuara dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la solicitud del aportante.

En todo caso, para la autorización y pago de las prestaciones económicas, las EPS y las EOC deberán verificar la cotización al Régimen Contributivo del SGSSS, efectuada por el aportante beneficiario de las mismas.

**Parágrafo 1°.** La EPS o la EOC que no cumpla con el plazo definido para el trámite y pago de las prestaciones económicas, deberá realizar el reconocimiento y pago de intereses moratorios al aportante, de acuerdo con lo definido en el artículo 4° del Decreto-ley 1281 de 2002.

**Parágrafo 2°.** De presentarse incumplimiento del pago de las prestaciones económicas por parte de la EPS o EOC, el aportante deberá informar a la Superintendencia Nacional de Salud, para que de acuerdo con sus competencias, esta entidad adelante las acciones a que hubiere lugar.

**La Ley 6 de 1992**, por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones, establece:

**Artículo 112.** —Facultad de cobro coactivo para las entidades nacionales. De conformidad con los artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo, las entidades públicas del orden nacional tales como ministerios, departamentos administrativos, organismos adscritos y vinculados, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a favor de las mencionadas entidades y de la Nación. Para este efecto la respectiva autoridad competente, otorgará poderes a funcionarios abogados de cada entidad o podrá contratar apoderados especiales que sean abogados titulados.

**La Ley 610 de 2000**, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, determina:

**Artículo 6°.** Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007.

El numeral 3 del Procedimiento para la implementación y evaluación del Control Interno Contable, adoptado mediante la Resolución 357 de 2008 emitida por la Contaduría General de la Nación, enuncia: “...*Atendiendo lo dispuesto en el Régimen de Contabilidad Pública, las entidades deben adelantar acciones pertinentes a efectos de depurar la información contable, así como implementar los controles que sean necesarios para mejorar la calidad de la información.*

*En todo caso, se deben adelantar las acciones administrativas necesarias para evitar que la información contable revele situaciones tales como: ...*

*b) Derechos y obligaciones que, no obstante su existencia, no es posible realizarlos mediante la jurisdicción coactiva...*

*d) Derechos u obligaciones que carecen de documentos soporte idóneos, a través de los cuales se puedan adelantar los procedimientos pertinentes para obtener su cobro o pago...”*

## CONDICIÓN

Se presenta sobrestimación en la cuenta 14.70.64 Pago por cuenta de terceros (Incapacidades por cobrar a ESP) por aproximadamente \$53'076.166, correspondiente a saldos pendientes por cobrar a EPS de las vigencias 2012, 2013 y 2014, por prescripción de la acción legal debido a que el Ministerio, no cuenta con los soportes suficientes para hacer efectivo el cobro a la ESP; no ha sido eficaz en su labor de cobro, y de otra, se incluyen saldos por diferencias entre el valor liquidado para cobro y lo efectivamente reconocido por la EPS. Este detalle afecta la razonabilidad de los Estados Financieros a diciembre de 2017.

Tabla No. 4  
Valores Pendientes de Cobro  
(Pesos)

Año/ EPS	Compensar	ARL Positiva	Sanitas	Famisanar	Cafesalud	Suramericana	Cooomeva	Alfiansalud	Golden Group	Saludcoop	Consortio SAYP 2011
2014							11.308.882				
2015	-	-	16.183.287		4.473.785	3.030.742	1.864.543	154.015			
2016	21.852.890	1.283.550	3.088.023	49.863	6.285.550	267.962	-	19.536			
2017	2.994.588	6.127.806	10.915.870	1.198.889	446.603	1.461.336	9.856.348	245.609			
Con posibilidad de cobro (1)	24.847.478	7.411.356	30.187.180	1.248.752	11.205.938	4.760.040	11.720.891	419.160			
Total a 2017 (2)	28.811.812	5.332.987	32.221.533	5.364.360	9.435.737	5.422.870	26.219.810	22.266.675	930.424	3.623.749	1.398.434
Años 2012 a 2014 (3)	3.964.334	2.078.369	2.034.353	4.115.608	1.770.201	662.830	14.498.919	21.847.515	930.424	3.623.749	1.398.434

(1) Detalle obtenido según sesión de trabajo en consulta a archivos de control Talento Humano MADS.

(2) Auxiliar por tercero SIF a 31/12/2017 cuenta 14.70.64

(3) Diferencia (2) - (1)

Fuente: Información MADS

De otra parte, se evidencia un presunto daño al patrimonio público por aproximadamente \$51.551.517, representado en el no cobro de incapacidades médicas reconocidas y pagadas por el Ministerio a funcionarios, cuyos valores no fueron recuperados a través del recobro a las EPS, ya que no se evidencia una efectiva labor de cobro como tampoco el inicio de acciones coactivas para su recuperación, y sobre los cuales se configuró el fenómeno jurídico de la prescripción, según el siguiente detalle:

Tabla No.5  
Valores Prescritos  
(Pesos)

CEDULA	NOMBRE	EPS	CLASE DE NOVEDAD	MONTO NO RECONOCIDO EPS	OBSERVACION DEL NO PAGO	OBSERVACIÓN CGR
52.411.431	PAOLA ANDREA CELIS SANDOVA	Cooomeva	LICENCIA POR ENFERME	7.802.839	CUENTA RADICADA EN COOMEVA EL 05/11/2014 LA EPS ARGUMENTA QUE NO LA RECONOCEN PORQUE NO ESTÁ COMPLETO EL NUMERO DE SEMANAS EL MADS NO COMPARTE DICHS ARGUMENTOS REITERO NUEVA SOLICITUD OFICIO 2017-030854 DEL 12 DE OCTUBRE SE ENVIO LA QUEJA A LA SUPERSALUD ESTA ULTIMA NO CONSTA DE FONDO.	El MADS no ha adelantado el cobro coactivo de estas obligaciones.
52.411.431	PAOLA ANDREA CELIS SANDOVA	Cooomeva	LICENCIA MATERNIDAD	7.802.839		
52.411.431	PAOLA ANDREA CELIS SANDOVA	Cooomeva	LICENCIA MATERNIDAD	5.201.893		
Subtotal 2012				20.807.571		

52.214.641	MARTINEZ ZULEYMA CAROLINA	Santas	LICENCIA POR ENFERME	520.592	LA FUNCIONARIA NO APORTO LA EPICRIS Y TAMPOCO ADELANTO EL TRAMITE ANTE LA EPS DE TRANSCRIPCIÓN, DE ACUERDO AL DECRETO LEY 019 EL MADS ADELANTO LA GESTION DE COBRO CON LOS DOCUMENTOS ADJUNTADOS PERO LA EPS NO LA RECONOCIO.	Si fiscal, por cuanto MADS no adelantó la gestión de cobro y reclamación
13.617.859	GAMBA HAROLD RENE	Coomeva	LICENCIA POR ENFERME	100.350	EL FUNCIONARIO APORTO LA INCAPACIDAD Y LA EPS MANIFESTÓ QUE DICHA IPS NO PERTENECE A LA RED DE LA EPS	si fiscal, en razon a que la entidad no realizo gestion frente al funcionario, a fin de que este convalidara la incapacidad.
52.789.391	DIAZ BARRAGAN OLGA ANGELICA	Compensa	LICENCIA DE MATERNIDA	2.169.770	LA ESP NO RECONOCE EL PAGO PORQUE SEGUN ELLOS SOLO SE REALIZARON APORTES POR 240 DIAS DE 270 DIAS, EL	El MADS no ha adelantado el cobro coactivo de estas obligaciones.
52.789.391	DIAZ BARRAGAN OLGA ANGELICA	Compensa	LICENCIA DE MATERNIDA	2.244.590	MADS REITERA SOLICITUD DE PAGO CON ARGUMENTO EN SENTENCIAS QUE SEÑALAN QUE LA EPS DEBE PAGAR SIEMPRE Y CUANDO LA TRABAJADORA HAYA HECHO	
52.789.391	DIAZ BARRAGAN OLGA ANGELICA	Compensa	LICENCIA DE MATERNIDA	2.244.590	APORTES SUPERIORES A LOS 7 MESES SE REITERO LA SOLICITUD MEDIANTE EL OFICIO 2017-03082. SE ENVIO LA	
52.789.391	DIAZ BARRAGAN OLGA ANGELICA	Compensa	LICENCIA DE MATERNIDA	523.738		
23.764.296	TORRES RINCON MARIA LEONILDA	Coomeva	LICENCIA POR ENFERME	974.718	EN JULIO DEL 2017 LA EPS MANIFESTO QUE SE ENCONTRABA EN ESTUDIO SEGUIMIENTO A TRAVES DE LA WEB	si fiscal, por que no se evidencia gestion efectiva por parte del ministerio frente al cobro.
19.188.233	SAVIN JACINTO	Nueva Ep	LICENCIA POR ENFERME	84.536	EL FUNCIONARIO APORTO LA INCAPACIDAD Y LA EPS MANIFESTÓ QUE DICHA IPS NO PERTENECE A LA RED DE LA EPS.	si fiscal, en razon a que la entidad no realizo gestion frente al funcionario, a fin de que este convalidara la incapacidad.
41.652.239	TELLEZ INGRID	Fosyga	LICENCIA POR ENFERME	768.056	FUNCIONARIA PERTENECIENTE AL REGIMEN ESPECIAL DE RETIRADOS DE LAS FUERZAS MILITARES PRESTACION RECONOCIDA EN JULIO DEL 2015 POR PARTE DEL FOSYGA ESTA PENDIENTE DE PAGO.	si fiscal, ya que aunque se demuestra la gestion, no se ha realizado el recaudo de los recursos
52.316.471	GONZALEZ DIONICIO MARIELA	Cruz Blanca	LICENCIA DE MATERNIDA	1.028.905	NO SE RECONOCIO PORQUE NO APORTO EL ORIGINAL DE LA I	si fiscal, en razon a que la entidad no realizo gestion frente al funcionario, a fin de que este presentara el original de la incapacidad, a fin de solicitar el recobro
52.316.471	GONZALEZ DIONICIO MARIELA	Cruz Blanca	LICENCIA DE MATERNIDA	1.342.050	NO SE RECONOCIO PORQUE NO APORTO ORIGINAL DE LA INC	si fiscal, en razon a que la entidad no realizo gestion frente al funcionario, a fin de que este presentara el original de la incapacidad, a fin de solicitar el recobro
Subtotal 2013				12.001.895		

55.229.682	ANA MARIA POSADA MARTINEZ	Coomeva	LICENCIA DE MATERNIDA	2.094.961	LA EPS NO RECONOCE EL PAGO SEGUIR ELLOS POR	
55.229.682	ANA MARIA POSADA MARTINEZ	Coomeva	LICENCIA DE MATERNIDA	3.142.442	PRESCRIPCIÓN EL MADS REITERA SOLICITUD DE PAGO	El MADS no ha adelantado el cobro coactivo de estas obligaciones
55.229.682	ANA MARIA POSADA MARTINEZ	Coomeva	LICENCIA DE MATERNIDA	3.142.442	DEMOSTRANDO QUE ELLOS NO DIERON RESPUESTA A LA	
55.229.682	ANA MARIA POSADA MARTINEZ	Coomeva	LICENCIA DE MATERNIDA	1.675.969	SOLICITUD RADICADA EN TIEMPO SE EFECTUA REITERACION	
					MEDIANTE OFICIO E2-2017-030664 SE ENVIÓ LA QUEJA A LA	
79.876.259	JAIRO KAPILA TORRES BENITEZ	Santitas	LICENCIA POR ENFERME	102.692	NO LA RECONOCIERON POR PRESUNTA FALSEDAD DE LA	si fiscal, en razón a que la entidad no realizó gestión frente al funcionario, a fin de determinar la autenticidad de la incapacidad, a fin de solicitar el recobro.
1.130.602.055	ALVARO JOSE HENAO MERA	Coomeva	LICENCIA POR ENFERME	128.982	EN DICIEMBRE DEL 2015 LA EPS MANIFESTO QUE SE	si fiscal, por que no se evidencia gestión efectiva por parte del ministerio frente al cobro.
52.697.754	CLAUDIA PATRICIA RODRIGUEZ	Coomeva	LICENCIA POR ENFERME	390.197	LA FUNCIONARIA NO APORTO LA EPICRIS Y TAMPOCO	si fiscal, en razón a que la entidad no realizó gestión frente al funcionario, a fin de que este convalidara la incapacidad.
52.697.754	CLAUDIA PATRICIA RODRIGUEZ	Coomeva	LICENCIA POR ENFERME		ADELANTO EL TRAMITE ANTE LA EPS DE TRANSCRIPCIÓN, DE ACUERDO AL DECRETO LEY 019 EL MADS ADELANTO LA GESTIÓN DE COBRO CON LOS DOCUMENTOS ADJUNTADOS PERO LA EPS NO LA RECONOCIÓ.	
					LA EPS AFIRMA QUE EL MEDICO NO ESTA ADSCRITO A LA RED DE COOMEVA	
51.675.087	ANA GRACIELA MOLINA	Nueva EPS	LICENCIA POR ENFERME	978.755	RADICADA DENTRO DEL TERMINO PERO NO LA RECIBEN PORQUE NO SE ADJUNTO LA EPICRISIS 08/09/2016 POSTERIORMENTE SE ADJUNTA EPICRISIS EN ORIGINAL Y ESTA VEZ LA EPS NIEGA LE RECONOCIMIENTO ARGUMENTANDO QUE LA TRANSCRIPCIÓN TIENE VIGENCIA DE UN AÑO CRITERIO QUE NO COMPARTE EL MADS TODAVEZ QUE DE ACUERDO AL ARTICULO 28 DE LA LEY 1438 del 2011 EL TERMINO ES DE TRES AÑOS	El MADS no ha adelantado el cobro coactivo de estas obligaciones.
79.723.173	NELSON MAURICIO ANILLO RINC	Compensa	LICENCIA POR ENFERME	2.568.613	LA EPS SOLICITA LA ACLARACIÓN DE LA VARIACION SALARIAL SE ENCUENTRA EN TRAMITE DE VERIFICACION POR LA EPS	El MADS no ha adelantado el cobro coactivo de estas obligaciones.
52.211.792	DIANA MARCELA MORENO BARC	Sura	LICENCIA DE MATERNIDA	2.708.622	NO SE RECONOCIO PORQUE NO SE ADJUNTO INCAPACIDAD	El MADS no ha adelantado el cobro coactivo de estas obligaciones.
52.779.559	DIANA MARCELA GOMEZ BONILLA	nueva EPS	LICENCIA POR ENFERME	472.176	NO SE RECONOCIÓ PORQUE NO SE ADJUNTO INCAPACIDAD	El MADS no ha adelantado el cobro coactivo de estas obligaciones.
51.675.087	ANA GRACIELA MOLINA	Nueva EPS	LICENCIA POR ENFERME	602.311	RADICADA DENTRO DEL TERMINO PERO NO LA RECIBEN PORQUE NO SE ADJUNTO LA EPICRISIS 08/09/2016 POSTERIORMENTE SE ADJUNTA EPICRISIS EN ORIGINAL Y ESTA VEZ LA EPS NIEGA LE RECONOCIMIENTO ARGUMENTANDO QUE LA TRANSCRIPCIÓN TIENE VIGENCIA DE UN AÑO CRITERIO QUE NO COMPARTE EL MADS TODAVEZ QUE DE ACUERDO AL ARTICULO 28 DE LA LEY 1438 del 2011 EL TERMINO ES DE TRES AÑOS	El MADS no ha adelantado el cobro coactivo de estas obligaciones.
1.129.567.742	NATHALY MILENA TORREGROZA	Coomeva	LICENCIA POR ENFERME	733.889	SE EFECTUÓ SOLICITUD PARA TRANSCRIPCIÓN EL 10/02/2016 PENDIENTE DE RESPUESTA	El MADS no ha adelantado el cobro coactivo de estas obligaciones.
Subtotal 2014				18.742.051		
Total Incapacidades no reconocidas por EPS a MADS 2012 a 2014				51.551.517		

Fuente: MADS Respuesta a comunicación AG8 1- 32 y análisis CGR

## CAUSA

Deficiencias de seguimiento y control a las actividades desarrolladas por las diferentes oficinas encargadas de los procedimientos de trámite y recobro de

dineros ante las diferentes entidades de salud, debilidades en la oportunidad de depuración de saldos contables.

## EFECTO

Pérdida de recursos, al no gestionar en debida forma el recobro ante las entidades de salud que por Ley deben ser reintegrados a la entidad.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

## RESPUESTA ENTIDAD:

*“...En relación con la sobrestimación en la subcuenta 14.70.64 Pago por cuenta de terceros, que revela las incapacidades por cobrar a las EPS, el Ministerio se encuentra adelantando el proceso de depuración de las cifras registradas a 31 de diciembre de 2017, para lo cual realizó dos (2) comités de sostenibilidad contable en el año 2017. Lo anterior permite incorporar como saldos iniciales, en el proceso de transición (Instructivo No. 002 de 2015) aquellos derechos adquiridos por el Ministerio, susceptibles de ser cobrados. (Anexo 3)*

*Adicionalmente, con el acta 007 de 2018 del comité de sostenibilidad contable relacionada con el proceso de depuración de las cuentas por cobrar de licencias de incapacidad, se solicita al comité aprobar la eliminación o incorporación de los saldos a 01 de enero de 2018 de las incapacidades por los periodos 2012 a 2014 en concordancia con el instructivo 002 de 2015 de la CGN (Anexo 3)...*

*Basado en el beneficio del proceso de auditoría a los Estados Financieros de 2017, se subsana la sobreestimación de esta observación y con todo respeto se solicita se analicen las causas de depuración y consecuente con ello se elimine la connotación de tipo fiscal”*

Indica que desde noviembre de 2017 y hasta marzo de 2018 se adelantaron las acciones tendientes a identificar partidas susceptibles de depuración con el fin de determinar saldos iniciales 2018, conforme a procedimientos para adopción de nuevo marco normativo<sup>1</sup>.

## ANÁLISIS DE RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

El Ministerio menciona las actividades tendientes a la identificación de partidas objeto de ajuste para la determinación de saldos iniciales a 2018, no obstante, al cierre de 2017 se registra la sobrestimación por aproximadamente \$54'690.958 referente incapacidades de 2012 a 2014 pendientes de cobro a EPS.

De otra parte, se genera un hallazgo con presunta incidencia fiscal por \$51.551.517 relacionada con recursos pagados por el Ministerio a funcionarios por

<sup>1</sup> Acta No.7 Comité de Sostenibilidad Contable del 23/03/2018 con anexos que hacen parte del acta.

concepto de incapacidades, los cuales no fueron recuperados a través del recobro a las EPS, por cuanto no se adelantó el cobro coactivo, y sobre los que a 31 de diciembre de 2017 opera la prescripción (Ver tabla No. 5).

Los argumentos de la entidad, no desvirtúan la observación trasladada, por lo tanto se confirma como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

#### **Hallazgo No.4 Control Base de Datos**

##### **CRITERIO:**

Una de las cualidades de la información contable es la verificabilidad, normada en el Plan General de Contabilidad Pública, Título II, numeral 7, así:

*“106. Verificabilidad. La información contable pública es verificable cuando permite comprobar su razonabilidad y objetividad a través de diferentes mecanismos de comprobación. El SNCP debe garantizar la disposición del insumo básico para alcanzar los objetivos de control, mediante la aplicación de procedimientos necesarios para confirmar o acreditar la procedencia de los datos registrados, las transacciones, hechos y operaciones revelados por la información contable pública, con sujeción a los principios, normas técnicas y procedimientos del Régimen de contabilidad pública”.*

Dentro de las actividades de control del proceso contable, relacionada con Registros y ajustes, se determina la necesidad de Auditar periódicamente los sistemas de información para verificar que se realicen las interfaces y ajustes en forma adecuada<sup>3</sup>.

##### **CONDICIÓN**

En la base de datos que sirve de control de bienes devolutivos, por movimientos de Almacén (entradas, salidas, cálculo de depreciación), figuran saldos negativos por \$1'188.649 de dos equipos de cómputo (Grupo 224, placas A018555 y A018558), ya que el monto de la depreciación es mayor al valor de compra, lo cual distorsiona el valor contable revelado del grupo 16.70 Equipos de cómputo en Propiedad, planta y equipo.

##### **CAUSA:**

Debilidades control y falta de análisis y revisiones periódicas a la parametrización de aplicativos de control y apoyo, frente a la normativa aplicable.

##### **EFECTO:**

---

<sup>3</sup> Resolución 357 de 2008, Contaduría General de la Nación, numeral 4.1, Registro y ajustes.

Se presentan saldos en cuentas, que no reflejan de forma veraz, la realidad de las diversas situaciones financieras, lo cual puede conllevar a toma de decisiones administrativas equivocadas.

#### RESPUESTA ENTIDAD:

*"...No obstante lo anterior, el sistema no genera alerta sobre saldos negativos en elementos individuales razón por la cual se reportó del hallazgo al proveedor del software para que se subsanara la situación presentada, que es anómala frente a la funcionalidad del aplicativo en la depreciación de los demás ítem objeto de depreciación (...)"*

#### ANÁLISIS DE RESPUESTA

El Ministerio acepta la observación y menciona las acciones preventivas y correctivas tendientes a subsanar la debilidad; por tanto, se confirma y traslada hallazgo de tipo administrativo.

#### **Hallazgo No.5 Administración de bienes**

#### CRITERIO:

La entidad debe desarrollar acciones correctivas y preventivas, tendientes a subsanar los hallazgos resultantes de procesos auditores los cuales se detallan en el Plan de Mejoramiento suscrito por la entidad.

#### CONDICIÓN

En el Plan de mejoramiento suscrito por el Ministerio, vigente a diciembre 31 2017, en las acciones de mejora para el hallazgo de faltantes en el Almacén, se propuso elaborar *Memorandos de notificación a Control Interno y al intermediario de seguros...*, labor no efectiva para la recuperación de los recursos, dado que el Ministerio no cuenta con la documentación soporte suficiente necesaria que permita efectuar la reclamación a la Compañía de Seguros por las pérdidas de elementos (de almacén y asignados a funcionarios y contratistas) detectada en el inventario físico realizado en la vigencia 2016, lo que constituye un alto riesgo de pérdida para hacer efectiva la reclamación; evidenciando debilidades de control físico, documental y procedimental.

De otra parte, en cuanto a los equipos de precisión que se encontraban sin uso en el almacén, se propuso *establecer acciones a seguir por parte de dos Direcciones, con el propósito de definir la utilidad y/o destino de los bienes a fin de determinar el trámite respectivo*, lo cual tampoco ha sido efectivo, por cuanto a marzo de 2018 no se obtiene respuesta alguna, evidenciando inadecuada gestión de bienes y recursos por adquisición innecesaria de productos.

no se obtiene respuesta alguna, evidenciando inadecuada gestión de bienes y recursos por adquisición innecesaria de productos.

## CAUSA

Deficiencias de seguimiento y control, falta de coordinación entre dependencias, inadecuada planeación en la adquisición de bienes, retiro de personal sin control de devolución de bienes a la entidad, debilidades en la actualización de movimientos individuales de bienes en el aplicativo de control de devolutivos.

## RESPUESTA ENTIDAD

*“...Se precisa que el Ministerio viene realizando las reclamaciones ante las compañías de seguro tratando de identificar previamente las condiciones de modo, tiempo o lugar en que se entregaron los bienes y por ende determinar su posterior presunta pérdida (...).*

## ANALISIS DE RESPUESTA

Teniendo en cuenta que por parte de la Contraloría General de la República, se adelanta Indagación preliminar por los mismos faltantes, se comunica como hallazgo en la sección de Seguimiento al plan de mejoramiento, ya que aun cuando las acciones correctivas se cumplieron en forma oportuna, no han sido eficaces para la recuperación de los bienes y recursos, para dar uso a los bienes en bodega.

## **MACROPROCESO GESTION PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO**

### **Hallazgo No. 6: Ejecución financiera del Plan de Acción Institucional**

#### CRITERIO

Sistema Integrado de Gestión del Ministerio se adopta mediante Resolución No. 2143 del 03 de diciembre de 2012, en el cual se incorpora el Modelo Integrado de Planeación y Gestión:

Decreto 2482 de 2012, actualizado a través del Decreto 1499 de 2017, artículo 2.2.22.1.1; “Actualización del Modelo Integrado de Planeación y Gestión”.

Resolución interna No 127 de 2012 del MADS y de conformidad con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, la entidad debe realizar evaluación anual de los planes institucionales, así como un reporte trimestral del avance para cada vigencia.

#### CONDICIÓN

El 31 de diciembre de 2017 se presentó la evaluación de las metas e indicadores del plan de acción institucional 2017, encaminados a cumplir el Plan Estratégico del MADS y las metas comprometidas con el Gobierno Nacional. Una de las actividades planteadas es: “*Actualización e implementación de la Estrategia de Fortalecimiento de las Autoridades Ambientales y Entidades Territoriales en el marco del post-acuerdo*”, de acuerdo a lo informado por el MADS, a esta actividad que le fueron destinados \$48 millones, reportó un avance del 60% de la meta al finalizar la vigencia 2017.

Ahora bien, al examinar la ejecución presupuestal se determinó que para cumplir con la mencionada actividad, el 30 de noviembre de 2017 el MADS suscribió Otrosí #1 por valor de \$460 millones, del Convenio Internacional # 358 de 2016 con el PNUD con el objeto de “*Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, financieros operativos para el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental en el ordenamiento ambiental territorial y la gestión integral*”, lo cual denota que la entidad esperó hasta finalizar noviembre de la vigencia 2017 para efectuar las acciones administrativas encaminadas a cumplir con el objetivo trazado.

Los resultados que presenta el MADS hacen referencia a la celebración del Otrosí al Convenio MADS – PNUD, en virtud del cual se inició una convocatoria de consultor individual para que efectuara la elaboración de un documento contentivo de la mencionada actualización de la estrategia de fortalecimiento de las autoridades ambientales.

#### CAUSA:

Se sobrevaloran los resultados del seguimiento de avance a las metas del Plan Institucional, y además, no refleja la totalidad los recursos invertidos para ejecutarla.

#### EFEECTO:

Se presentan informes que contienen errores e irregularidades en su presentación, que conllevan a toma de decisiones administrativas de forma errada al basarse en el contenido deficiente de la información.

#### RESPUESTA ENTIDAD:

La entidad argumenta la situación observada de la siguiente manera:

*“La entidad explica que el avance del 60% corresponde a:*

*Gestiones administrativas para la celebración del convenio con el PNUD.*

*Definición de la ruta metodológica y un plan de trabajo entre el PNUD y MADS*

*Identificación y análisis de información de los documentos orientadores base que permitieran la elaboración de los términos de referencia para contratar el consultor del documento contentivo de la estrategia de fortalecimiento del SINA actualizada.*

*Definición de términos de referencia para realizar la convocatoria del consultor contratado por el PNUD.*

*Apertura de la convocatoria para el consultor.*

*El 40% de avance físico restante de la actividad se reprogramó en el plan de acción 2018 para realizarlos en la vigencia 2018, sin adición de recursos y consiste en la realización de las siguientes actividades.*

*Presentación del documento propuesta de estrategia de fortalecimiento del SINA actualizado.*

*Talleres regionales para socialización del documento que contiene la estrategia de fortalecimiento del SINA actualizada*

*Entrega del documento que contiene la estrategia de fortalecimiento del SIA Ajustado.*

*Se precisa que en el otrosí al convenio del 30 de noviembre no se adicionaron recursos para la actividad 1.1. Actualización de la estrategia de fortalecimiento de las Autoridades Ambientales y entidades en el marco del postconflicto"*

## ANÁLISIS DE RESPUESTA

La respuesta de la entidad no es consistente con lo que refleja el documento de evaluación del plan de acción de la vigencia 2017; de un lado, manifiesta que el proceso de apertura de una convocatoria para contratar un consultor representa un avance físico del 60% para la obtención de un producto, y sin embargo, la elaboración del mismo como la socialización de los resultados implican un 40% de avance físico. Ahora bien, estos porcentajes no son concordantes con la ejecución financiera que refleja el presupuesto ya que sólo se comprometen recursos para cumplir dicha meta hasta el 30 de noviembre de la vigencia, es decir que, los criterios de evaluación del plan de acción difieren en términos de avance físico y financiero. En virtud de lo anterior, el hallazgo se mantiene de tipo administrativo.

### **Hallazgo No.7 (D4): Convenios Internacionales FILAC – Con presunta incidencia disciplinaria.**

#### CRITERIO:

El Decreto 4836 de 2011 modificó la reglamentación de las modificaciones al detalle del gasto público de la siguiente manera:

"Artículo 1°. Modifícase el artículo 29 del Decreto 4730 de 2005, el cual quedará así:

"Artículo 29. Modificaciones al Detalle del Gasto. Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los programas y subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se realizarán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos, o por resolución del representante legal en caso de no existir aquellas"

### CONDICIÓN

El MADS suscribió el Convenio Internacional 541 de 2016 con el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, cuya información se detalla:

Tabla No.6  
Información Convenio No. 541-Cifras en pesos

Objeto Contractual	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, financieros y operativos para el fortalecimiento de la capacidad institucional ambiental en el territorio nacional donde exista presencia certificada y reconocida de grupos indígenas en Colombia.	Aporte MADS 662.890.896  Aporte FILAC 662.890.896	Fecha de suscripción: 1/11/2016  Fecha de finalización: 30/04/2017
Rubro Presupuestal C-520-900-87-0-9-9-9	Fortalecimiento de los procesos de planeación, evaluación y seguimiento a la gestión adelantada por el sector ambiental a nivel nacional	45.000.000	No tiene productos relacionados en el Plan de Acción 2017.
Rubro Presupuestal C-520-900-83	Fortalecimiento de la capacidad de gestión para el ordenamiento ambiental del territorio y la coordinación del SINA	417.890.896	No tiene productos relacionados en el Plan de Acción 2017.
Rubro Presupuestal C-520-900-100	Implementación de la Política Nacional de Cambio Climático	200.000.000	No tiene productos relacionados en el Plan de Acción 2017.
	<b>TOTAL</b>	<b>662.890.896</b>	

Fuente: Información MADS

Luego, sin haber finalizado la ejecución del convenio 541 de 2016, el MADS suscribió con la misma Organización Internacional el Convenio 569 de 2016.

Tabla No.7  
Información Convenio No. 569 -Cifras en pesos

Objeto Contractual	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, financieros y operativos para el fortalecimiento de la participación, educación y concertación comunitaria en materia ambiental de los grupos étnicos asentados en territorios ambientalmente estratégicos, de protección, conservación y territorios colectivos, donde se implementan las políticas establecidas por parte del MADS.	<b>Aporte MADS</b> <b>3.681.428.183</b> (en efectivo)  <b>Aporte FILAC</b> <b>1.809.110.252</b>  (en especie)	Fecha de suscripción: 05/12/2016  Fecha de finalización: 31/12/2017
Rubro Presupuestal C-520-900-87-0-9-9-9	Fortalecimiento de los procesos de planeación, evaluación y seguimiento a la gestión adelantada por el sector ambiental a nivel nacional	170.000.000	No tiene productos relacionados en el Plan de Acción 2017.
Rubro Presupuestal C-520-900-83	Fortalecimiento de la capacidad de gestión para el ordenamiento ambiental del territorio y la coordinación del SINA	615.000.000	No tiene productos relacionados en el Plan de Acción 2017.
Rubro Presupuestal C-520-900-100	Implementación de la Política Nacional de Cambio Climático	136.000.000	No tiene productos relacionados en el Plan de Acción 2017.
Rubro Presupuestal C-520-906-12	Fortalecimiento de la gestión integral de los bosques, biodiversidad y sus servicios ecosistémicos	404.325.657	No tiene productos relacionados en el Plan de Acción 2017.
C-520-904-1-0-9-9-9-9	Política Hídrica Nacional	120.000.000	No tiene productos relacionados en el Plan de Acción 2017.
C-520-904-1-0-9-9-9-9	Política Hídrica Nacional e instrumentación	70.000.000	No tiene productos relacionados en el Plan de Acción 2017.
C-3207-0900-1	Fortalecimiento de la gestión ambiental del Estado Colombiano sobre las zonas marinas y costeras	65.000.000	No tiene productos relacionados en el Plan de Acción 2017.
C-3201-0900-2	Fortalecimiento de la gestión ambiental sectorial y urbana a nivel nacional	10.000.000	No tiene productos relacionados en el Plan de Acción 2017.
C-3205-0900-1	Fortalecimiento de la capacidad de gestión para el ordenamiento ambiental del territorio y la coordinación del SINA	1.006.102.526	No tiene productos relacionados en el Plan de Acción 2017.
C-3208-0900-1	Fortalecimiento del proceso de institucionalización de la Política Nacional de Educación Ambiental del SINA a nivel nacional.	835.000.000	No tiene productos relacionados en el Plan de Acción 2017.
C-3202-0900-2	Fortalecimiento de la gestión integral de los bosques, biodiversidad y sus servicios ecosistémicos	250.000.000	No tiene productos relacionados en el Plan de Acción 2017.
	<b>TOTAL</b>	<b>3.681.428.183</b>	

Fuente: Información MADS

Es importante señalar que con la suscripción del convenio y entrega de un plan de trabajo, el Ministerio giró el total de los aportes respectivos pactados en el Convenio; Sin embargo desde el punto de vista presupuestal la entidad no efectuó las modificaciones relacionadas con los traslados presupuestales dentro del rubro correspondiente a inversión con los actos administrativos correspondientes.

Al finalizar la vigencia 2017 la entidad obtuvo informes y documentos que entregó el FILAC, aunque ninguno de los productos se refleja en los resultados del cumplimiento de las metas e indicadores que tienen cada uno de los rubros presupuestales con que fue financiado.

#### CAUSA:

Lo anterior denota que el MADS ha destinado cuantiosos recursos para la suscripción de convenios internacionales con organismos internacionales, sin embargo, no ha sido eficaz en la obtención de resultados tangibles para su gestión, en el cumplimiento de los compromisos que tiene con el Crecimiento Verde y la agenda pública ambiental del país.

#### EFECTO:

No se presentan resultados en los que se pueda medir el impacto de las acciones establecidas en los diversos contratos, en especial lo relacionado con crecimiento Verde, en detrimento del desarrollo ambiental del País.

#### RESPUESTA ENTIDAD:

Luego de exponer los fundamentos jurídicos de la contratación pública, la entidad esboza de qué se trata un traslado y cuántas clases de traslados presupuestales existen en la administración pública, argumentando la situación que.

*"(..) El ministerio no ha realizado traslados presupuestales entre proyectos de inversión, ni han afectado los montos de los recursos apropiados a los proyectos de inversión del Ministerio, excepto por las reducciones de apropiación realizadas por el Gobierno mediante decreto 2811 de 2017.*

*Aunado a ello se informa que el convenio 569 de 2016 contó con recurso de diferentes proyectos de inversión, debido a que en su momento los responsables de cada proyecto, según ficha BPIN, establecieron que podrían destinar los recursos para la firma de este Convenio y por eso enviaron recursos al plan de acción de la Dependencia responsables de la ejecución, quien debe responder por la ejecución de los recursos y por lo tanto la obtención de productos.*

*Es así como la entidad cuenta con un procedimiento para los movimientos internos de recursos entre planes de acción, donde el responsable del proyecto de inversión previo análisis de las necesidades del objeto del gasto determina si dispone de recursos para ponerlos a disposición de otra dependencia en el marco del mismo proyecto de*

inversión. El formato indica la dependencia que cede los recursos y la dependencia a que recibe los recursos, con la firma de los jefes de las áreas involucradas y además se relacionan las actividades que se afectan con la modificación a estas nuevas apropiaciones.

(...) Para este caso la Oficina de Planeación envió a la Dirección General de Ordenamiento \$295 millones en 2016, recursos que estaban programados en el plan de acción de la OPA la actividad "Ejecutar actividades del MADS en el contexto nacional e internacional institucional acorde al principio de transparencia y la búsqueda de la participación ciudadana

(...) De lo expuesto es dable concluir, las diferencias entre trámite de programación presupuestal en el Plan de Acción en donde se registran diferentes ajustes para garantizar los recursos necesarios para una actividad que cumple con los objetivos específicos de uno o varios proyectos de inversión; con los trámites presupuestales de modificación que se tramitan ante el Ministerio de Hacienda y que a la fecha no se han presentado. Ejemplo: con diferentes proyectos de inversión administrados por varias dependencias de la entidad se puede financiar la obtención de un producto específico común a dichos proyectos (educación ambiental, computadores, estrategias de comunicación y divulgación, programas regionales) siempre que estas estén programadas en sus objetivos comunes; articulando la gestión en el Plan de Acción en aquella dependencia que tiene la competencia del tema y que transversaliza un tipo de gestión a nivel institucional" (Subrayado fuera de texto)

## ANÁLISIS RESPUESTA

De acuerdo a los soportes allegados por la entidad con lo manifestado en la respuesta a la observación se puede sustraer lo siguiente: primero, si bien presupuestalmente este convenio observado se financió con recursos de distintas dependencias, desde la Planeación Institucional no estaba programado el convenio en los objetivos comunes de cada dependencia; segundo, la entidad no realizó el procedimiento interno ni tramitó el formato correspondiente para los movimientos internos de recursos entre planes de acción, por lo tanto el hallazgo se mantiene con presunta incidencia disciplinaria.

## Hallazgo No.8 (D5): Oferta 651 de 2017- Con Presunta Incidencia Disciplinaria

### CRITERIO:

El Estatuto Orgánico del Presupuesto establece en el art. 14 el Principio de Anualidad del Gasto, a partir del cual se limitan los compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra, seguidamente, el art. 89 dispone que al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales de los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación.

## CONDICIÓN

El 7 de noviembre de 2017 el MADS suscribió la aceptación de la oferta 651 de 2017 por valor de \$16,99 millones con el grupo Ingenia Colombia S.A.S. para “Contratar la interventoría técnica, administrativa y de control presupuestal a las obras de impermeabilización de placas en las cubiertas, demolición de sobre piso, remoción de escombros, restauración, construcción de sobre piso con mortero”. El acta de inicio del contrato se firmó el 14 de diciembre de 2017.

Mediante otrosí efectuado el 28 de diciembre de 2017 solicitaron las modificaciones: prórroga del plazo de ejecución hasta el 25 de enero de 2018; adición en valor de \$6,89 millones; forma de pago consistente en, 1° pago por \$5,09 millones previo recibido a satisfacción por parte del supervisor del primer informe parcial, 2° pago por \$11,99 millones previo recibido a satisfacción por parte del supervisor del segundo informe parcial, 3° pago por \$6,79 millones previo recibido a satisfacción por parte del supervisor del segundo informe final de interventoría.

Al examinar el rezago presupuestal, se evidenciaron los siguientes registros:

Tabla No.8  
Información Rezago Presupuestal

No. Documento	Fecha registro	Rubro	Concepto	Valor millones \$
Reserva 649717	15/1/2018	C-3299-0900-4	ADICIÓN CONTRATO 651 PAGO 3 DE 3	\$ 6,79
Cuenta por pagar 965817	20/12/2017	C-3299-0900-4	CONTRATO 651, PAGO 1 DE 3	\$5,09
Cuenta por pagar 1101917	30/12/2017	C-3299-0900-4	CONTRATO 651, PAGO 2 DE 3	\$11,89
Cuenta por pagar 1101817	30/12/2017	C-3299-0900-4	ADICIÓN CONTRATO 651, PAGO 2 DE 3	\$91,79

Fuente: Información MADS

Lo anterior permite evidenciar que el MADS constituyó la cuenta por pagar 1101917 por valor de \$11,89 millones sin cumplir con los requisitos esenciales de ésta, toda vez que para la fecha de constitución no se había recibido el segundo informe parcial de ejecución de interventoría.

## CAUSA

Deficiencias de seguimiento y control, que permiten el registro de compromisos sin el lleno de requisitos.

**EFECTO**

Registros inadecuados en los Estados Financieros; falta de control y exigencia en los informes de supervisores, para que cumplan con los procedimientos establecidos por la administración, lo cual conlleva a recibo de obras y servicios, que pueden traer futuras demandas por incumplimientos contractuales.

Del mismo modo esta situación la ha observado la CGR en informes de auditoría de vigencias anteriores, siendo reiterativa, por tanto corresponde a una acción correctiva del plan de mejoramiento institucional de la entidad que aún no se ha superado.

**RESPUESTA ENTIDAD:**

En concreto, la entidad expone lo siguiente:

*“En el primer registro del compromiso de la tabla anterior, en el cual se constituyó la reserva no es 649117 sino que corresponde a 682917*

*También es importante aclarar la ejecución financiera del contrato:*

<i>Primer pago</i>	<i>\$5.099.745</i>	<i>Se pagó en la vigencia fiscal 2017</i>
<i>Segundo pago (incluye adición)</i>	<i>\$11.991.200</i>	<i>Se obligó en SIIF el 30/12/2017 y se constituyó cuenta por pagar con RP 1101817 y 1101917</i>
<i>Tercer pago</i>	<i>\$6.799.660</i>	<i>Se constituyó reserva presupuestal con RP 682917</i>
	<i>\$23.890.605</i>	

Al respecto, la entidad no allegó los documentos soportes que evidenciaran lo indicado en el cuadro anterior.

**ANÁLISIS RESPUESTA**

La ejecución financiera del contrato no corresponde con los archivos que arroja el SIIF de listado de cuentas por pagar y reservas, así mismo, se examinó el listado de órdenes de pago de la vigencia 2017 y no se observó ningún pago durante la vigencia 2017, como lo enuncia la entidad. Dado que la entidad no allegó soportes documentales que sustentaran lo que manifestó en la respuesta, se mantiene el hallazgo con presenta incidencia disciplinaria por tratarse de una situación que ha sido reiterativa en vigencias anteriores.

**Hallazgo No.9 (D6): Contrato 644 de 2017-Con posible incidencia disciplinaria.**

Art. 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

El 1 de noviembre de 2017 MADS suscribió el contrato de prestación de servicios No.644 con Ingeniería y Arquitectura PRIMA S.A.S. para “la impermeabilización de placas en las cubiertas, demolición de sobre piso, remoción de escombros, restauración, construcción de sobrepiso con mortero de cemento de la terraza donde funciona el edificio cede del MADS”. Por un valor de \$325.114.027. El acta de inicio se firmó el 10 de noviembre de 2017.

Mediante otrosí firmado el 28 de diciembre de 2017, el MADS solicitó las siguientes modificaciones: prórroga del plazo de ejecución hasta el 25 de enero de 2018; adición en valor de \$131,79 millones; forma de pago consistente en (...), 2° pago por \$261,84 millones una vez aprobado por supervisor e interventoría el segundo informe y los productos correspondientes, 3° pago por \$97,53 millones una vez sean aprobados por el supervisor e interventoría el informe final y los productos a satisfacción.

De acuerdo a lo manifestado en el Otrosí 1 al contrato 644, a la fecha reportaba ejecución presupuestal del 30%.

Al examinar los registros del rezago presupuestal se observó que el MADS constituyó los siguientes:

Tabla No.9  
Información Rezago Presupuestal

No. Documento	Fecha registro	Rubro	Concepto	Valor
Reserva 682717	15/01/2018	A-2-0-4-5-1	Adición cto 644 de 2017 CONTRATO 644, PAGO 3 DE 3	\$76.427.711
Reserva 582417	15/01/2018	C-3299-0900-4	CONTRATO 644, PAGO 3 DE 3	\$21.106.497
Cuenta por pagar 966117	20/12/2017	C-3299-0900-4	CONTRATO DE OBRA 644, PAGO 1 DE 3	\$97.534.208
Cuenta por pagar 1099017	11/01/2018	C-3299-0900-4	CONTRATO 644, PAGO 2 DE 3	\$261.842.244

Fuente: Información MADS

Los documentos que soportan el rezago constituido permiten observar que la cuenta por pagar fue presentada el 28 de diciembre de 2017, mismo día en que se firmó el Otrosí y se modificaron las condiciones de los pagos. De mismo modo, se evidencia que el MADS constituyó la cuenta por pagar 1099017 por valor de \$261,84 millones sin cumplir con los requisitos esenciales de ésta, toda vez que para la fecha de constitución no se había recibido el segundo informe parcial de ejecución. Hallazgo con posible incidencia disciplinaria toda vez que incumplió lo establecido en el Art. 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

#### CAUSA

Falta de seguimiento y control por parte de supervisores, quienes deben validar con los informes, las actuaciones de los contratistas.

## EFECTO

La falta de informes y su validación por parte de supervisores designados, permite que se tomen decisiones, de carácter financiero y contractual posiblemente erradas, al carecer de una información concreta y veraz sobre el cumplimiento de las obligaciones de contratistas de la entidad.

## RESPUESTA ENTIDAD

*“situaciones no previsibles al momento de la estructuración del estudio previo, ajenas a la voluntad de las partes contratantes, y que ponían en riesgo de la finalidad propia del objeto y alcance del contrato, tales como: mayor cantidad de demolición sobre piso, mayor cantidad de retiro de escombros, necesidad de realizar 8 bajantes de aguas lluvias adicionales.*

*Lo anterior solamente se pudo evidenciar durante la ejecución del contrato en mención, específicamente cuando se realizó la demolición del sobre piso existente, en donde se encontró que existía un sobre espesor de 25 cm que era necesario retirar para resanar y evitar el emposamiento de agua y por tanto se generó mayor cantidad de sobrepiso a demoler, lo cual representa un imprevisto imposible de resistir.*

*(..) Una vez revisada la ejecución financiera se considera aclarar:*

Primer pago	\$97,53 millones	Se pagó en la vigencia fiscal 2017
Segundo pago (incluye adición)	\$261,84 millones	Se obligó en SIIIF el 29/12/2017 y se constituyó cuenta por pagar con RP 1099017
Tercer pago	\$97,53 millones	Se constituyó reserva presupuestal con RP 582417 y 682717
<b>TOTAL</b>	<b>\$456.91 millones</b>	

*Es importante mencionar que la entidad determinó que para lograr la finalidad del objeto del contrato y considerando las situaciones atípicas arriba enunciadas, se requería adicionar con recursos del año 2017 el valor de \$131.796.633, pues el presupuesto del año 2018 ya había sido previamente aprobado desde el mes de octubre y en el mismo no se habían contemplado los recursos para amparar la citada adición, pues como ya se mencionó fue un hecho imprevisible imposible de resistir – fuerza mayor o caso fortuito -, atípico que se presentó en la ejecución contractual.*

*(...)*

*Igualmente y como ya se mencionó en el contrato 644 de 2017 no requería la constitución de vigencia futura por las razones ya expuestas, por la cual se solicita considerar en el informe definitivo la observación No.12 Contrato 644 de 2017 ya que desde el ministerio consideramos que se cumplió con los requisitos para tan fin, esto es:*

*La figura de vigencia futura procede cuando la entidad requiere autorización para la asunción de obligaciones que afectaran el presupuesto de gastos de la vigencia fiscal siguiente.*

*Q En el caso particular, el ministerio contaba con la apropiación presupuestal para amparar el otro sí 1 en la vigencia 2017 el cual se fundamentó en las CAUSA:les de imprevisión – fuerza mayor – que el supervisor justificó y que soportan la suscripción del mismo...”*

## ANÁLISIS RESPUESTA

Al igual que en el hallazgo anterior, la ejecución financiera del contrato no corresponde con los archivos que arroja el SIIF de listado de cuentas por pagar y reservas, así mismo, se examinó el listado de órdenes de pago de la vigencia 2017 y no se observó ningún pago durante la vigencia 2017 con cargo a este contrato, como lo enuncia la entidad. Así mismo, la entidad no allegó soportes documentales que lo sustentaran; por lo tanto se traslada hallazgo con posible incidencia disciplinaria.

## FONDO DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL

El Fondo de Compensación Ambiental corresponde a una cuenta de la Nación adscrita al MADs, sin personería Jurídica, cuya función es apoyar financieramente a las Corporaciones que cuentan con un menor presupuesto para su funcionamiento e inversión; creado por la Ley 344 de 1996 y mediante el Artículo 261, Ley 1450 de 2011, Artículo 1 Decreto 2785 de 2013 y Decreto 1780 de 2014 ordena el traslado de recursos Fondos Especiales al Sistema de Cuenta Única Nacional y determina la administración de los recursos por la DGCPN.

El Presupuesto de Funcionamiento del FCA vigencia 2017 correspondió a \$8.824,4 millones y para Inversión \$34.586,7 millones.

### **Hallazgo 10 (O.I): Distribución de recursos del Fondo de Compensación Ambiental**

#### CRITERIO:

*El Art. 24 de la Ley 344 de 1996 estableció que: “Los recursos de este fondo se destinarán a la financiación del presupuesto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y serán distribuidos anualmente por el Gobierno Nacional en el decreto de liquidación del presupuesto General de la Nación.*

*Los recursos que recaude el Fondo serán transferidos por el Ministerio del Medio Ambiente de acuerdo con la distribución que haga un comité presidido por el Ministro o Viceministro del Medio Ambiente (...)”*

Así mismo, el Decreto 954 de 1999 estableció el funcionamiento del Comité del Fondo de Compensación Ambiental, determinando en el Art. 5 Núm. 2:

*“2). Recomendar al comité del fondo de compensación ambiental la distribución de los recursos recaudados entre las corporaciones beneficiadas, de acuerdo con los criterios establecidos en el presente decreto”.*

Por su parte, el Ministerio de Ambiente, estableció el Reglamento Operativo del Fondo de Compensación Ambiental, señalando en el art. 13 del Acuerdo No.4 de 2010 como: *“el monto máximo de financiación en una vigencia para cada corporación incluidos los recursos para funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, no podrá superar el 12% de la apropiación total de la vigencia”.*

#### CONDICIÓN

De acuerdo con lo evidenciado por la CGR, cada Corporación beneficiaria podrá acceder a una financiación hasta del 12% de la apropiación de la vigencia del presupuesto del FCA, que a su vez depende de los recaudos que realice el Fondo en la vigencia anterior. Ahora bien, si las Corporaciones no ejecutan el total de los recursos transferidos o presentan solicitudes de financiación inferiores a dicho tope se generan excedentes que progresivamente se acumulan en la Cuenta Única Nacional –CUN-; cuenta que a 31 de diciembre de 2017 tenía un saldo acumulado de \$147.662,2 millones de excedentes en la CUN, sin una destinación o compromiso legalmente contraído por el FCA; monto que representan aproximadamente 4 veces el presupuesto aprobado del FCA para la vigencia 2017.

#### CAUSA:

Lo anterior permite observar que existe un vacío jurídico en la norma que Reglamenta Operativamente el Fondo; al igual que una falta de seguimiento efectivo para que oportunamente se establezca la deficiencia y se tomen las medidas correspondientes.

#### EFEECTO:

Imposibilidad de utilizar los recursos cesantes en la CUN, que a la postre, afecta la financiación de las CARs de menores ingresos para atender aquellas prioridades ambientales identificadas en su jurisdicción, dando lugar a la ineficiencia de este mecanismo financiero para la inversión y el gasto público ambiental.

#### RESPUESTA ENTIDAD:

*“De acuerdo a lo señalado en la precitada normativa, el Fondo por su naturaleza se encuentra sujeto a la apropiación presupuestal establecida por la ley; estas apropiaciones son el techo para la asignación de recursos, si bien la naturaleza del fondo es distribuir los recaudos, se encuentra delimitado por la Ley de presupuesto para esta gestión. Por lo anterior, se considera que no existe vacío normativo ya que la debilidad en el crecimiento en la asignación de recursos corresponde a un tema macroeconómico que es de competencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público,*

siendo el organismo rector en la materia de asignación de los techos presupuestales y evaluador de las distribuciones de cupos en la Ley de Presupuesto.

(...)Se informa que en referencia a la Distribución de recursos no existe vacío normativo para el Fondo de Compensación, ya que la distribución cumple con el marco normativo (Estatuto Orgánico de Presupuesto, Ley de Presupuesto, Decreto de Liquidación, Ley de Creación y asignación de funciones del Fondo de Compensación Ambiental), mecanismos que permiten la funcionalidad del Fondo; se entiende la posición del Órgano de Control, en relación a que los recursos recibidos son objeto de distribución, es necesario reiterar que los topes o techos presupuestales, son materia de análisis y fijados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, siendo herramientas para la asignación del espacio fiscal del Fondo como apropiación presupuestal que se transforma en la Ley de Presupuesto sujeta al Estatuto Orgánico de Presupuesto Público Nacional, por lo anterior esta situación macroeconómica no se modifica con la generación de nuevas herramientas normativas. La Ley de presupuesto surte su proceso ante el Congreso de la República y es sancionado por el Señor Presidente."

## ANÁLISIS RESPUESTA

De acuerdo a lo manifestado por la entidad, aunque aduce la inexistencia de un vacío normativo por cuanto la distribución de los recursos cumple con el marco normativo, la justificación no desvirtúa la observación de la CGR de distribuir aquellos recursos remanentes acumulados en la Cuenta Única Nacional, por tanto sigue el ciclo acumulativo de recursos en dicha cuenta que no están llegando a las Corporaciones beneficiarias y que requieren de financiación para cumplir con su mandato constitucional ambiental.

En tal sentido, teniendo en cuenta que esta observación compromete a otro ente público, se mantiene el hallazgo de tipo administrativo y se comunicará al Ministerio de Hacienda para que tome las acciones conducentes en las asignaciones presupuestales de las siguientes vigencias.

**Hallazgo No.11 (D7): Seguimiento a Proyectos financiados por el FCA – Posible incidencia disciplinaria.**

### CRITERIO:

El art. 19 del Reglamento Operativo del FCA establece:

"Ejecución de los recursos asignados por el Fondo. Con el apoyo de las diferentes áreas técnicas del Ministerio verificará la realización de las actividades llevadas a cabo durante la ejecución de los recursos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda, acorde con lo aprobado por el Comité del Fondo, así como el logro de los resultados tanto en términos físicos como financieros. El subrayado no forma parte del texto.

(...)La verificación del avance y/o cumplimiento de las metas prevista y de la ejecución de los recursos se podrá hacer a partir de visitas de campo y/o a través de los informes trimestrales y final establecidos en la Guía.”

Así mismo, la Guía Metodológica del FCA establece:

“(…) Núm. 2.4. Informes de ejecución de las asignaciones de inversión. Los informes son trimestrales y deberán ser presentados con corte a marzo, junio, septiembre y diciembre. Los informes de marzo, junio y septiembre corresponderán a informes de avance parcial en la ejecución del proyecto y el informe de diciembre corresponderá al informe final de ejecución del mismo. (...) Si la resolución de asignación es aprobada entre los meses de enero y febrero de la vigencia, las corporaciones beneficiarias deberán presentar los informes con corte a marzo, junio, septiembre y diciembre, es decir, deberán presentar 4 informes durante la vigencia.

(...) Núm. 2.5 Informes finales de ejecución. Como ya se ha mencionado anteriormente, **los informes finales se deben entregar a más tardar 30 días después de finalizar el proyecto** y además de los formatos previamente explicados se debe anexar un informe ejecutivo en el que se resuman las generalidades de la ejecución del proyecto y sus resultados”. (Subrayado fuera de texto.)

## CONDICIÓN

A 31 de diciembre de 2017 se observaron proyectos sin cerrar por parte del FCA, para las siguientes Corporaciones:

Tabla No.10  
Proyectos Corporaciones

VIGENCIA	CORPORACION	PROYECTO	Fecha emisión concepto
2012	CODECHOCO	Ordenación forestal en la cuenca alta del río Atrato, departamento de Chocó – CODECHOCO	30/01/2018
2012	CORALINA	Protección y conservación de los recursos de la biodiversidad y de los ecosistemas estratégicos dentro de la reserva de biosfera Seaflower - Coralina.	02/11/2017
2013	CORALINA	Implantación de un modelo eficiente para la aplicación de nuevas tecnologías en la gestión pública ambiental del administrador de la Reserva de Biosfera Seaflower.	19/12/2017

VIGENCIA	CORPORACION	PROYECTO	Fecha emisión concepto
2013	CORPOCHIVOR	Formulación del plan de manejo ambiental de acuíferos de la corporación autónoma regional de Chivor - Corpochivor- departamento de Boyacá	16/06/2017
2013	CORPOMOJANA	Mantenimiento de plantaciones forestales en la microcuenca del arroyo Núñez y cuenca baja del río San Jorge, jurisdicción de CORPOMOJANA.	14/02/2018
2014	CDA	Formulación del plan de ordenación y manejo del sector de la cuenca denominado medio Guaviare jurisdicción la CDA, departamento del Guaviare de acuerdo a la zonificación establecida por el IDEAM - 2014	15/12/2017
2014	CODECHOCO	Gestión y Manejo de Ecosistemas Estratégicos en el departamento del Chocó	26/01/2018
2014	CORALINA	Aprovechamiento de oportunidades para el desarrollo de alternativas de vida sostenible en la reserva de Biosfera Seaflower como aporte al posicionamiento del modelo de desarrollo sostenible en el Archipiélago.	09/02/2018
2014	CORPOCHIVOR	Proceso de declaratoria de un área protegida regional en la cuchilla san Cayetano en los municipios de Chivor, Almeida, Somondoco y Guayata, jurisdicción de Corpochivor departamento de Boyacá.	28/01/2018
2014	CORPOMOJANA	Mantenimiento de plantaciones forestales protectoras en microcuencas de la región de la Mojana, jurisdicción de CORPOMOJANA	24/01/2018
2014	CORPOMOJANA	Apoyo al desarrollo de la Gestión para la recuperación, conservación y uso sostenible de las especies de fauna silvestre en la jurisdicción de CORPOMOJANA	07/02/2018
2015	CODECHOCO	Fortalecimiento e implementación del sistema departamental de áreas protegidas del choco.	18/12/2017
2015	CORALINA	Implementación de un programa de asesoría en producción y consumo sostenible a sectores productivos del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	05/02/2018
2015	CORPOAMAZONIA	Fortalecimiento de la Gobernanza Forestal en la jurisdicción de Corpoamazonia.	29/01/2018
2015	CORPOGUAJIRA	Fortalecimiento de la gestión ambiental de tres áreas protegidas en la jurisdicción de Corpoguajira.	18/12/2017

VIGENCIA	CORPORACION	PROYECTO	Fecha emisión concepto
2015	CORPOGUAJIRA	Estudio de línea base para la declaratoria de un área protegida en los humedales costeros y formulación del plan de manejo: reserva el gran Kayuüshi municipio de Dibulla, Departamento de la Guajira	29/01/2018
2015	CORPOMOJANA	Mantenimiento de plantaciones forestales protectoras en microcuencas de la región de la Mojana, jurisdicción de Corpomojana	09/02/2018
2016	CORALINA	Aprovechamiento integral de la escorrentía superficial para disminuir la presión actual en los acuíferos y enfrentar el cambio climático en la reserva de la Biosfera Seaflower, Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	30/10/2017
2016	CORALINA	Implementación de un programa de protección y conservación ambiental de la biodiversidad de la Reserva de Biosfera Seaflower.	08/02/2018
2016	CORPOGUAJIRA	Construcción de estufas eficientes para disminuir el consumo de leña y establecimiento de sistemas agroforestales en zona rural de los municipios de Urumita y Maicao departamento de La Guajira.	04/12/2017
2016	CORPOURABA	Actualización de la plataforma de la red de datos, energía y seguridad informática en la sede central y regionales de CORPOURABA	01/06/2017
2015	CODECHOCO	Establecimiento de plantaciones forestales con Especies Nativas en el Departamento del Chocó	18/10/2017
2015	CODECHOCO	Aplicación de estrategias de comunicación, divulgación y capacitación en conocimiento, cultura y educación ambiental en el área de jurisdicción de CODECHOCO	31/10/2016
2013	CORALINA	Mantenimiento del sistema de monitoreo, control y evaluación de la calidad ambiental en la reserva de biosfera Seaflower. Coralina	23/10/2017

Fuente: Información suministrada por el MADS.

El seguimiento del FCA se realiza de forma tardía y con diversos profesionales contratistas del MADS que no emplean un mismo criterio técnico en la evaluación, dando lugar a correcciones, ajustes y devoluciones que demoran el cierre de los proyectos, generando retrasos en los seguimientos a los proyectos financiados en la vigencia actual.

## CAUSA

Corresponde a deficiencias de seguimiento y control por parte del MADS; quien debe efectuar verificación sobre la realización de las actividades durante la ejecución de los recursos, la cual debe ser oportuna y con criterios técnicos, que permitan la prontitud en el desarrollo de los proyectos del FCA, lo cual conduce a la falta de análisis y verificación en la ejecución o aprobación de proyectos.

## EFECTO:

Permite que se ejecuten actividades que pueden ser o no beneficiosas para la comunidad y/o el medio ambiente; y que se tomen medidas tardías al ser ejecutadas sin la vigilancia y control requeridos por parte del MADS.

## RESPUESTA ENTIDAD:

*“Actualmente, se han emitido 33 conceptos de evaluación de informes finales, 27 corresponden al FCA, se han cerrado 65 proyectos en la vigencia 2017 y 30 proyectos a corte de 30 de abril de 2018 en total, entre las visitas a las corporaciones y las mesas de trabajo convocadas en la Oficina Asesora de Planeación del Minambiente con las Corporaciones beneficiarias.*

*En este sentido, en el proceso de evaluación de los informes de avance y finales de los proyectos de las entidades beneficiarias del FCA, la Secretaría Técnica del Fondo realiza el análisis y da respuesta de la información que se remite en los informes, todo esto con base a los criterios definidos en las herramientas metodológicas ya mencionadas.*

*Como resultado de lo anterior, se aceptaron 17 informes finales de los 26 proyectos solicitados, CORALINA no asistió a la mesa de trabajo y CODECHOCO no presentó la totalidad de la información solicitada. Sin embargo, remitieron la información vía correo electrónico y se logró la aceptación de dos informes para cada una de estas entidades. Estos 17 informes finales aceptados se encuentran incluidos en la tabla No 1.*

*Para los proyectos observados en el comunicado, con base a la trazabilidad del proceso de radicación de documentación en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Minambiente, se evidencia que las entidades beneficiarias no cumplen con la fecha establecida en la Guía Metodológica del FCA para la entrega del primer informe de avance de los proyectos de inversión financiados, afectando y retrasando los procesos de revisión oportuna por parte de la secretaria técnica y extendiendo los tiempos para la emisión de observaciones oportunas de los mismos. Se aclara que para la fecha de entrega de los informes de seguimiento este se realizaba por parte de las Direcciones técnicas del Minambiente.*

*Para los casos de las Corporaciones CODECHOCO y CORALINA, la trazabilidad de entrega de informes y evaluaciones muestran, efectivamente, que no cumplieron con los plazos definidos para la entrega de los informes de avance y a la vez, no se dio*

*respuesta por parte de la entidad beneficiaria del detalle de las recomendaciones definidas por los evaluadores en cada proyecto de inversión.”*

## ANÁLISIS RESPUESTA

De acuerdo a la información allegada por el MADS, concuerda con lo observado y da cuenta de la inacción del FCA frente a los incumplimientos de las Corporaciones beneficiarias, por tanto, el hallazgo se mantiene con posible connotación disciplinaria.

### **Hallazgo No.12 (D8): Proceso para el reintegro de recursos al FCA – Con presunta incidencia disciplinaria**

#### CRITERIO:

La Secretaría técnica del FCA debe realizar el seguimiento a la ejecución física, técnica y financiera de los recursos asignados por el Fondo, de acuerdo con lo aprobado por el Comité y lo establecido en el reglamento operativo, el literal a) del Art. 19 del acuerdo 4 de 2010 establece:

*“En caso de comprobarse que la Corporación beneficiada está utilizando los recursos desembolsados por el Fondo, para actividades o propósitos diferentes a los aprobados, o que se hagan modificaciones del Plan Operativo sin surtir el procedimiento establecido en este Reglamento, **el Comité podrá ordenar el reintegro de los recursos asignados y definir las acciones administrativas y legales a que haya lugar**” (Subrayado fuera de texto.)*

#### CONDICIÓN

En visita efectuada a CODECHOCÓ se observó que ésta corporación debe reintegrar recursos transferidos por el FCA, para sufragar gastos de funcionamiento comprometidos y no pagados, con corte a 31/12/2015 por valor de \$48,6 millones, al igual que recursos desembolsados para el proyecto “Gestión Integral del Riesgo en el Departamento del Chocó” de vigencia 2011 (aprobado Res. 0897 de 2011) por valor de \$60 millones.

Al respecto, se evidenció comunicación del 15 de julio de 2016 en la que CODECHOCÓ solicita un acuerdo de pago para el reintegro de los valores y conceptos anteriormente enunciados.

Solicitud que se respondió el 26 de agosto de 2016 por el MADS, informando a la Corporación que:

*“(…) la solicitud fue puesta en conocimiento del Comité del FCA, quien decidió lo siguiente:*

*Solicitar a la Oficina Jurídica del MADS, concepto jurídico relacionado con la competencia que tiene el Comité para aprobar el acuerdo de pago propuesto.*

*El Comité solicitó que recomendara a la Corporación para que inicie el reintegro de recursos de acuerdo a la programación propuesta, hasta tanto se tenga respuesta de la oficina asesora jurídica del MADS.”*

De modo que, el 10 de marzo de 2017 se solicitó a CODECHOCÓ la actualización del monto para el Acuerdo de pago por reintegros, en la que además el MADS le expone:

*“La Oficina Jurídica señala los siguientes aspectos y garantías que se deben tener en cuenta para la suscripción de un acuerdo de pago:*

*La solicitud se realiza en desarrollo de la etapa de cobro persuasivo, debido a que la Corporación es la que se acercó a manifestar su intención de pago.*

*El acuerdo de pago podría suscribirse con un plazo no superior a un año contados a partir de la fecha de suscripción del mismo, plazo durante el cual podrá concederse la congelación de los intereses.*

*El acuerdo de pagos pactaría pagos mensuales, los cuales empezaría a efectuarse a partir del mes siguiente a la fecha de suscripción.*

*El acuerdo deberá contar con garantías a favor de la entidad por el obligado.  
(...)”*

Las corporaciones mantienen sumas de dinero “congeladas”, que deberían ser devueltas para su utilización en proyectos o actividades de la misma u otra corporación.

## CAUSA

Situación que denota falta de seguimiento, control y diligencia por parte del respectivo Comité para definir las acciones administrativas y tramitar con celeridad los acuerdos de pago y procesos de cobro eficaces para el reintegro de recursos transferidos a las Corporaciones.

## EFEECTO

Impacta de forma negativa el bienestar de comunidades y mejoras del medio ambiente, en la no ejecución y realización de proyectos o programas medioambientales al no disponer de recursos necesarios para éstos.

RESPUESTA ENTIDAD:

*“La Secretaría técnica en desarrollo de la gestión de seguimiento de recursos mediante oficio del 7 de abril de 2015, con radicado MADS No. 8130 -2 - 10463, informa al Director de la Corporación, que mediante oficios MADS No. 4120 - E1 - 10080 y 4120 - E1 - 14089 del 28 de marzo y 30 de abril de 2014, la Secretaría Técnica del Fondo de Compensación ambiental, remitió concepto técnico de evaluación del informe final y exhortó a dar contestación inmediata a las observaciones especificadas en el concepto de evaluación emitido. Y requiere que la Corporación atienda los requerimientos o se proceda al reintegro de los recursos asignados por el Fondo,*

*(..) De lo expuesto es dable concluir que la Secretaría técnica ha realizado el seguimiento a la ejecución física, técnica y financiera de los recursos asignados por el Fondo, es así como en virtud de los múltiples requerimientos efectuados por la Secretaría Técnica del FCA, CODECHOCO suscribió el Acuerdo de Pago el pasado mes de diciembre.*

*Mediante Oficio del 24 de febrero de 2017, el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, en su calidad de Secretario Técnico del Fondo de Compensación Ambiental, comunicó al Director de la Corporación el procedimiento a seguir para celebrar el Acuerdo de pago ante la Oficina Asesora Jurídica, ver anexo.*

*En conclusión, para la Secretaría del Fondo el saldo correspondiente a los \$128.5 millones, corresponden a recursos de inversión a los cuales se les ha realizado las actividades de seguimiento”.*

ANÁLISIS RESPUESTA

La entidad realiza un recuento de la trazabilidad de los recursos entregados y que debe reintegrar CODECHOCÓ, indicando además que ese proceso de solicitud de recursos se inició desde el año 2014 y sólo hasta diciembre de 2017 se logró un acuerdo de pago, por tanto, los registros documentales y la Respuesta entidad: permiten concluir que existen deficiencias en el seguimiento oportuno y la toma de decisiones frente a los incumplimientos de las Corporaciones beneficiarias. El hallazgo se mantiene con posible incidencia disciplinaria por el incumplimiento a las disposiciones de la normatividad interna del FCA.

**Hallazgo No. 13: Seguimiento y control a contratos y productos– Gestión de archivo**

CRITERIO:

*Artículo 209 de la Constitución política*

*Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:*

*1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

*4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia*  
*Manual de contratación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible Etapa Contractual Numeral 2. Modificaciones a los contratos*

Ley 594 de 2000 Ley General de Archivos.

## CONDICIÓN

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible cuenta para el área de contratación con el PROCEDIMIENTO DENOMINADOS ETAPA PRE CONTRACTUAL –CONTRACTUAL Y POST CONTRACTUAL PROCESO CONTRATACION, en él establece: actividades, descripción, responsable y registro, en las etapas de ejecución del mismo; en el examen a las carpetas contractuales se establece que la Secretaria General (Coordinación de Grupo de Contratos) una vez suscrito el memorando de asignación de la Supervisión y legalización del mismo, lo remite a una oficina alterna de archivo, en donde un funcionario con cargo administrativo archiva los documentos, sin que un profesional del derecho o el mismo servidor público encargado del trámite del grupo de contratos –contratista y/o Coordinador de Contratos, o Secretaria General realice seguimiento y /o Coordinación del archivo de los documentos y seguimiento al estado actual de los procesos, como tampoco la recepción y verificación de calidad de los productos objeto del convenio, no obstante la responsabilidad que le asiste al Supervisor.

Igualmente se evidencia que el Ministerio no ha implementado un mecanismo de control para que el servidor encargado de la supervisión remita al proceso, y/o que exista un mecanismo para entrega de documentos de manera perentoria.

Así mismo cabe resaltar que no obstante los planes de mejoramiento de la entidad, resultado de ejercicios de auditoría de la CGR; en materia archivística se estableció incumplimiento de la ley 594 de 2000, toda vez que las carpetas de la muestra seleccionada de vigencias anteriores y liquidadas en el 2017, se encuentran sin inventario documental, sin rótulo de identificación de la carpeta con el contenido requerido por la norma en mención, y por ende inaplicación de la Tabla de Retención documental.

CAUSA:

Ocurre debido a la carencia de seguimiento y control de la Oficina productora y responsable de los documentos que conforman el contrato, que permitan que su gestión este conforme a la normatividad vigente, tendientes a la verificación, consolidación y recepción de productos.

EFECTO:

Desgaste administrativo, por inadecuados procedimientos operativos y de gestión en la administración y seguimiento a la etapa contractual y post contractual de la entidad.

RESPUESTA ENTIDAD

*El Ministerio de Ambiente en su respuesta hace mención a una serie de controles reuniones de seguimiento mensuales a los diferentes contratos y convenios, capacitación a Supervisores entre otros.*

*Así mismo manifiesta que requirió al Archivo General de la Nación para el acompañamiento y dirección en el mejoramiento de sus procesos archivísticos, en especial convalidación para la aplicación de las tablas de retención documental.*

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Sin embargo los controles aludidos no han sido efectivos; toda vez que aún persisten las debilidades en materia archivística y de control a los supervisores para que remitan en tiempo real a las carpetas contractuales los (productos); documentos pertinentes en cumplimiento del objeto contractual.

Ello se evidenció en que las 18 carpetas revisadas de vigencias anteriores a 2017 se encontraban sin el lleno de los requisitos exigidos por el Archivo general de la Nación, además de las solicitudes de prórroga para la entrega de los expedientes solicitados para evaluación en la presente Auditoria; tampoco remite oficios en los que evidencie que se ha requerido periódicamente a los supervisores para que en tiempo real remitan al expediente contractual los documentos, archivos correspondientes.

Respecto a la manifestación de que requirió al Archivo General de la Nación para el acompañamiento y dirección en el mejoramiento de sus procesos archivísticos, en especial convalidación para la aplicación de las tablas de retención documental, se indica que no remitió copia de las mencionadas comunicaciones. Lo que si se evidenció fue que para la construcción de las tablas de retención documental durante la vigencia 2017 se celebraron contratos por valor de

\$416.625.442; cuyos objetos entre otros son la elaboración de los instrumentos archivísticos contemplados las Tablas de Retención Documental - TRD, Cuadro de Clasificación Documental – CCD, Bancos Terminológicos, Mapa de Procesos (incluido Flujos de Información) y la formulación del programa de descripción archivística.

La contratación indicada no incentiva a aprovechar el sistema de gestión de calidad a dar su máxima capacidad; en el sentido de diseñar una estrategia que permita adoptar metodologías, apoyando las mejores prácticas en la construcción colectiva de herramientas en los diferentes procesos y macroprocesos de manera que; a través de su talento humano, con los grupos internos de trabajo se materialice la construcción de tablas de retención documental que han sido ya definidos por el Archivo General de la Nación y que de acuerdo a la experiencia y mediante la gestión del día a día, permita a la entidad ahorrar esfuerzos y dinero.

Los argumentos de la entidad no desvirtúan el hallazgo por lo que éste se mantiene de carácter administrativo.

**Hallazgo No. 14 (D9): Condiciones de idoneidad y experiencia del contratista.- Presunta incidencia disciplinaria.**

**CRITERIO:**

*Artículo 25º.- ley 80 de 1993 Del Principio de Economía.*

*1o. En las normas de selección y en los pliegos de condiciones o términos de referencia para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. Para este propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones. Ley 80 de 1993-Secop*

*“Principio de selección objetiva. Este principio se define a partir de los siguientes criterios: el precio, el plazo, el cumplimiento en contratos anteriores, la calidad, la experiencia, etc., los cuales, considerados integralmente (ponderación) permiten determinar la propuesta más favorable. Dichos factores podrán concurrir todos o los que la administración discrecionalmente establezca, de acuerdo con las necesidades del servicio y el fin del contrato.*

*En otras palabras, la selección objetiva comporta: i) la obligación de fijar previamente los criterios de selección (art. 24 ord. 5º), ii) el llamado público para que, en igualdad de oportunidades, se presenten las ofertas (principio de concurrencia (art. 30 num. 3), y iii) la transparencia (art. 24). 7310”*

*Circular conjunta No. 14 Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación y Auditoría General de fecha 1 de junio de 2011 en cumplimiento de los fines del Estado y en desarrollo de los principios del artículo*

*209 de la Constitución Política de Colombia, e instan a los jefes de las entidades públicas al cumplimiento de exigencias legales en la contratación directa en Colombia. en cuanto a la selección objetiva del contratista artículos 21, numeral 8 , artículo 25 numeral primero, numeral 7 art. 25, numeral 12. Artículo 28 de la ley 80 1993 .subrayas fuera del texto.*

*Artículo 29 de la ley 80 de 1993 del deber de selección objetiva  
(Decreto 1510 de 2013, artículo 80)*

*Artículo 2.2.1.2.1.4.9. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita. Subrayas fuera del texto*

#### CONDICIÓN:

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible celebra con la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC el Convenio Interadministrativo No. 360 de 2017 de fecha 18 de abril de 2017, cuyo objeto es Aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros, entre el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC para la validación de los usos del agua y criterios de calidad en el proceso de formulación del plan de ordenamiento del recurso hídrico del río Bitaco y sus principales tributarios, como insumo para la administración del recurso hídrico, que hace parte de la cuenca hidrográfica río Dagua ubicado en el Valle del Cauca folio 93; plazo 28 de diciembre de 2017.

Valor \$564.129.831; aportes establecidos así: EL MADS \$305.555.256 vigencia 2017 CVC \$258.574.575

En los estudios previos FOLIO 16 se indica que la CVC es idónea “ ya que es un ente corporativo de carácter público, reestructurado mediante el Decreto 1275 de 1994, y se define que la administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables es en la jurisdicción que comprende los municipios del departamento del Valle del Cauca, y tendrá su sede principal en la ciudad de Cali.

Entonces la CVC, tiene como objeto la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración y manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones y pautas y Directrices expedidas por el MADS.

Así mismo indican los estudios previos que se identificaron algunos convenios y contratos interadministrativos suscritos por el MADS y CVC que tiene afinidad con el objeto del convenio a suscribir.

Que en el Acto Administrativo de la justificación de la contratación directa folio 6 se indicó que la CVC es idónea porque “ *Acorde con las consideraciones de información, integración y estandarización establecidas en el marco normativo antes desarrollado y teniendo en cuenta que la CVC cuenta con la capacidad e idoneidad para desarrollar el presente convenio con Min ambiente se considera pertinente y necesario celebrar un convenio Interadministrativo, a través del cual las partes aportaran recursos tanto, administrativos, técnicos como financieros, con el fin de validar los “usos del agua” y “criterios de calidad en formulación del ordenamiento, como instrumento e insumos para la administración del recurso hídrico del río Bitaco y sus principales tributarios ...(...)*”.

A su vez la CVC celebra con la Universidad Autónoma de Occidente UAO convenio de Asociación No. 132 de 2017, firmado el 31 de mayo de 2017, cuyo objeto es Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y recursos financieros para la formulación del plan de ordenamiento del recurso hídrico del río Bitaco que contribuyan a la validación de los usos del agua y criterios de calidad.

VALOR TOTAL \$717.809.588

APORTES:

-CVC \$346.998.915 -2017 Y 2018

-MADS \$305.555.256

-CONVINENTE UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL OCCIDENTE UAO  
\$65.255.417.

Que de conformidad con los postulados del clausulado contractual la CVC no cuenta con la idoneidad y experiencia que acrediten su capacidad técnica y administrativa para ejecutar este tipo de objetos contractuales, por ello contrato con la Universidad Autónoma de Occidente UAO, para desarrollar el objeto, indica que la misma si cuenta con la idoneidad experiencia, capacidad técnica y administrativa para desarrollar este tipo de convenios.

No se evidencia la justificación por la cual el MADS, haya contratado con una entidad con el pleno conocimiento que no contaba con la capacidad para ejecutar el objeto contractual, teniendo en cuenta que el MADS debe conocer de las capacidades y condiciones de las autoridades ambientales, en especial para la suscripción de obligaciones contractuales.

CAUSA

El no cumplimiento de las normas contractuales (Ley 80 de 1993 y decretos reglamentarios).

Se incumple con la obligación legal del contratante enmarcada en la selección objetiva, que implica la escogencia de un contratista idóneo; vale decir, en la capacidad técnica, administrativa y financiera de cumplir las obligaciones contractuales; de igual forma la contratación no cumple con los principios de eficiencia, eficacia y economía que rigen ésta función estatal al tener que delegar en un tercero la ejecución del contrato.

#### EFECTO:

Se diluye la responsabilidad de quien ejecuta el contrato pues ya no es el contratista seleccionado inicialmente; se convierte en un contrato de intermediación sin que este sea el objeto contractual toda vez que la CVC no es la ejecutora sino la intermediaria de la ejecución; se incrementan los riesgos para el contratante en la medida que no se tiene una relación directa con el ejecutor del contrato, a quien no puede exigir el cumplimiento de las obligaciones.

#### RESPUESTA ENTIDAD Y ANÁLISIS

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en su respuesta no acreditó que el convinente CVC tuviera la idoneidad y/o algún tipo de conocimiento en ninguna de las actividades que tenía que realizar en torno al desarrollo cuyo objeto es *Aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros, entre el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional del valle del Cauca –CVC para la validación de los usos del agua y criterios de calidad en el proceso de formulación del plan de ordenamiento del recurso hídrico del río Bitaco y sus principales tributarios, como insumo para la administración del recurso hídrico, que hace parte de la cuenca hidrográfica río Dagua ubicado en el Valle del Cauca.*

Se evidencia tercerización ya que se tuvo que acudir a subcontratación con la Universidad Autónoma de Occidente UAO quien si garantiza con base en factores técnicos, idoneidad y experiencia del equipo de trabajo, que puede ejecutar el objeto del contrato.

Contrariando lo dicho en los estudios previos y en el Acto Administrativo de la justificación de la contratación directa a folio 6 se indicó que la CVC es idónea porque **“Acorde con las consideraciones de información, integración y estandarización establecidas en el marco normativo antes desarrollado y teniendo en cuenta que la CVC cuenta con la capacidad e idoneidad para desarrollar el presente convenio con Min ambiente se considera pertinente y necesario celebrar un convenio Interadministrativo, a través del cual las partes aportarían recursos tanto, administrativos, técnicos como financieros, con el fin de validar los “usos del agua” y “criterios de calidad en formulación del ordenamiento, como**

*instrumento e insumos para la administración del recurso hídrico del río Bitaco y sus principales tributarios ... (...)” negrilla y subrayas fuera del texto.*

Manifiesta el MADS en su respuesta que la CVC para la ejecución organiza y estructura la búsqueda de un equipo técnico idóneo de trabajo para la realización de las partes técnicas exigidas, sin embargo se observa que es la Universidad Autónoma de Occidente UAO en cumplimiento del convenio celebrado con la CVC quien ejecuta la totalidad de los productos y obligaciones pactadas.

*“Es de aclarar que el convenio 360 de 2017 MADS –CVC inició su ejecución el día 31 de marzo de 2017 y que según lo estipulado en la cláusula segunda literal B COMPROMISO GENERALES DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA estipula en el numeral 6 que la CVC (...) conformar y disponer de forma permanente de un equipo profesional y técnico idóneo que atendiera los compromisos del presente convenio (...)”*

Así mismo señala el MADS que las Corporaciones tal y como lo señala el artículo 21 de la Ley 99 de 1993 tienen entre otras funciones *Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, con otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas.*

Criterio sobre el cual el ente de control no le corresponde pronunciarse por cuanto hay legitimidad en lo que manifiesta la entidad. Sin embargo este postulado en el caso que nos ocupa no se cumple, ya que la Corporación subcontrata con la Universidad Autónoma de Occidente UAO para cumplir la obligación contraída con el MADS.

Así, pues, para concluir en torno a la idoneidad y experiencia, debe señalarse que es el factor determinante de escogencia del contratista, de conformidad con el principio de selección objetiva, y se entiende como el conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas adquiridas o desarrolladas de cara al alcance jurídico, técnico y económico de las obligaciones que se pactarán con miras a lograr la ejecución satisfactoria del objeto del contrato. La capacidad jurídica de los contratistas está relacionada con la posibilidad de adelantar actividades en el marco de su objeto social.

Por lo anterior, la Respuesta de la entidad: no desvirtúa el hallazgo; por tanto se confirma con presunta connotación disciplinaria.

**Hallazgo No.15 (D10): Ejecución de políticas y optimización de recursos - Con presunta incidencia disciplinaria**

CRITERIO:

### Artículo 209 de la Constitución política de Colombia

*Ley 80 de 1993 Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines..*

*Principio de economía Artículo 25. Inciso 7o. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar Subrayas fuera del texto*

*"(...) Colombia compra eficiente Marco jurídico*

*Artículos, 339 y 341 de la Constitución Política.*

*Artículos 25, numerales 6, 7 y 11 a 14; 26, numeral 3; 30, numerales 1 y 2, de la Ley 80 de 1993.*

### Conceptualizaciones

**Deber de planeación.** *«(...) los contratos del Estado "deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad.*

*La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales.(...)»*

- Ley 1815 del 7 de diciembre de 2016, art. 104 – Plan de austeridad del gasto
- Decreto 26 de 1998. "Por el cual se dictan normas de austeridad en el gasto público".
- Decreto 1737 de 1998. "Por el cual se expiden medidas de austeridad y eficiencia y se someten a condiciones especiales la asunción de compromisos por parte de las entidades públicas que manejan recursos del Tesoro Público."

## CONDICIÓN:

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha venido celebrando convenios (estudios), en los que en sus objetos hay similitud, como promover la conservación y uso sostenible de los recursos y ecosistemas marinos costeros e insulares, la prevención y control de fuentes terrestres y marinas de contaminación del mar y la conservación manejo y uso sostenible de la biodiversidad costera, marina y de recursos acuáticos del país, avanzar en la formulación y manejo integrado POMIUAC y promover la implementación de acciones en el marco de la UAC; que promuevan y aseguren la provisión de bienes y servicios ambientales mediante el conocimiento del riesgo ecológico y ambiental; sin que la asignación de recursos haya sido la más conveniente para maximizar sus resultados con fundamento en la eficiencia, la economía, la eficacia. El término aunar esfuerzos, se constituye en el objeto de los contratos sin alterar su contenido, objeto que difícilmente podrá ser medido o evaluado a la luz de la misión y visión de la entidad que compromete el recurso.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y La Universidad de Antioquia celebraron el convenio 549 de 2017 cuyo objeto Flio 111 *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros administrativos entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Universidad de Antioquia –Corporación Académica Ambiental- para formular, promover y socializar medias de adaptación basada en ecosistemas marinos y costeros que permitan aumentar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad de los mismos en 5 Car DEL Caribe Colombiano (CORPOGUAJIRA, CORPAMAG, CARDIQUE , CVS Y CORPOURABA) y generar una estrategia en sistemas productivos para el uso sostenible de los bienes y servicios en las zonas marino costeras del pacifico, caribe insular”*

En los estudios previos el Ministerio para justificar la contratación retoma los postulados del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 en la estrategia crecimiento verde que plantea como objetivo lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático, contribuyendo con la socialización y compartir experiencias entre las CAR que les permita avanzar en la formulación implementación de medidas de adaptación eco sistémica y reducir los efectos que sobre los ecosistemas y la línea costera se presentan y aumentar su resiliencia; así como hacer evaluación y seguimiento y control a factor de riesgo ecológico y de los que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales coordinar con las demás autoridades las acciones tendientes a prevenir las emergencias o a impedir la extensión de sus efectos. (Folio 3 de estudios previos).

En los mismos estudios previos en el ítem análisis económico sector folio 17 al 22; entre otras justificaciones, realiza una descripción de contrataciones anteriores, que tienen afinidad con el convenio 549 de 2017 que se va a suscribir así:

Tabla No.11  
Convenios suscritos por el MADS con objetos similares desde 2013  
(Pesos)

CONVENIO No.	ENTIDAD	DESCRIPCIÓN	VALOR
Convenio 276 de 2013	CODECHOCO.	aunar esfuerzos para avanzar en la formulación de los planes de ordenación y manejo integral de a las Unidades Ambientales Costeras -UAC, Pacifico Norte Chocoano Baudó San Juan y promover la implementación de acciones en el marco de los UAC que promuevan la conservación de los ecosistemas marino costeros y mejora la calidad ambiental marina	\$700.000.000.
Convenio 156 de 2014	ASOCARS	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, financieros y logísticos entre para acompañar a las autoridades ambientales en el ejercicio de la autoridad ambiental en el territorio marino-costero	\$ 2.041.901.075
Convenio 288 de 2015	ASOCARS		\$ 1.340.569.800
Convenio 391 de 2015	CORPOURABA	para avanzar en los proceso de ordenamiento ambiental UAC DARIEN, avanzar en la formulación y manejo integrado POMIUAC y promover la implementación de acciones en el marco de la UAC que promuevan y aseguren la provisión de bienes y servicios ambientales mediante el conocimiento del riesgo ecológico y ambiental así como fortalecer la resiliencia de las zonas marino costeras, mediante medidas de adaptación basadas en ecosistemas	\$ 363.376.000
Convenio 380 de 2016	ASOCARS	con el fin de generar escenarios apropiados de participación ciudadana y estrategias encaminadas al ordenamiento ambiental del territorio, la prevención y control de fuentes terrestres y marinas de contaminación del mar y la conservación manejo y uso sostenible de la biodiversidad costera, marina y de recursos acuáticos del país. Apoyarla validación de la propuesta sobre criterio y procedimientos para la elaboración de estudios técnicos, económicos, sociales, ambientales en las praderas de pastos marinos de Colombia, con expertos e instituciones.	\$ 1.356.821.444
Convenio 258 de 2014	CORPOURABA	Avanzó en los procesos de ordenamiento ambiental de la UAC-Darién, específicamente en la fase de formulación y adopción del plan de ordenación y manejo Integrado (POMIUAC) y promover la implementación de las acciones en el	\$250.000.000

		marco de la UAC QUE PROMUEVEN Y ASEGUREN LA PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS AMBIENTALES.	
Convenio 391 de 2015	CORPOURABA	Procesos de la gestión del riesgo a través del conocimiento de metodologías que contribuyen a la mitigación del riesgo costero, monitoreo de ecosistemas de playa y rehabilitación d ecosistemas y sus servicios.	\$154.259.538

Fuente: estudios previos convenio 549/17

## CAUSA

Desarticulación en los diferentes niveles desde lo estratégico, lo administrativo y lo operativo, no se evidencia que se realicen actividades de divulgación de la gestión de cada uno de los convenios ya ejecutados como parte de la estrategia de fortalecimiento Institucional, con miras al mejoramiento, unidad de criterio que propendan a la austeridad del gasto público replicando las experiencias y los trabajos ya ejecutados (susceptibles de generalizar) en las regiones costeras del país.

## EFECTO

Riesgo que el estado no pueda alcanzar sus metas debido a que no se puedan establecer responsabilidades frente al incumplimiento del objeto contractual al no ser específico ni concreto.

## RESPUESTA ENTIDAD

El ministerio en su respuesta indica *"Por su parte la DAMCRA en cumplimiento de sus funciones definidas en el Artículo 17° del Decreto Ley 3570 el 2011, ha desarrollado proyectos para la conservación, regulación y planificación de las zonas marinas y costeras mediante convenios y contratos con autoridades ambientales, universidades y ASOCARS con el fin de que en el marco de sus competencias, en desarrollo del principio de coordinación le permitan implementar diferentes estrategias para el cumplimiento de sus funciones, entre otras:*

- *Proponer los elementos técnicos para la formulación de la política y regulación de conservación y manejo del ambiente y de los recursos renovables en las zonas marinas y costeras, así como realizar el seguimiento y evaluación de la misma.*
- *Formular los planes, programas y proyectos con respecto a la conservación, protección, manejo, uso.*

*Por lo cual las acciones que promuevan el conocimiento de los ecosistemas marinos y costeros en su entorno socioecosistémico y ordenamiento ambiental del territorio, que soporten las decisiones de conservación de los ecosistemas marinos, las normas a emitir en torno a la mejora de la calidad ambiental marina, o para ejercer de forma eficaz el ejercicio de autoridad ambiental en las áreas marinas y costeras, o promover el uso sostenible de la recursos marinos costeros e insulares, o asegurar la provisión de bienes y servicios ambientales y mejorar el conocimiento de riesgo ecológico para fortalecer la resiliencia en las zonas marinas y costeras mediante estrategias como la adaptación basada en ecosistemas y manejo integrado de zonas costeras están en concordancia con la misión institucional.*

*Toda esta preparación y experiencias de estos dos convenios fue expuesto en la segunda misión Alemana llevada a cabo del 01 al 09 de noviembre 2016 en la cual derivó vistos favorables para la cooperación internacional logrando la Firma del contrato de aporte financiero el 20 de febrero del 2018, por 8 millones de euros a ser ejecutados en los próximos 4 años, así:*

**Objetivo general: Contribuir a la reducción de la vulnerabilidad y el aumento de la resiliencia de los sistemas naturales** y socioeconómicos de la costa caribeña colombiana frente a los efectos del cambio climático y la erosión costera. **Objetivos específicos** • Las medidas de adaptación al cambio climático basadas en ecosistemas son planificadas, monitoreadas y documentadas para mayor efectividad y sostenibilidad; • La resiliencia de los ecosistemas marino-costeros es mejorada a través de inversiones en su protección y restauración; • El Proyecto es coordinado y ejecutado acorde a lo establecido entre las partes". Negrilla y subrayas fuera del texto

## ANÁLISIS DE RESPUESTA

El Ministerio de Ambiente en su respuesta no justifica que las contrataciones realizadas desde de 2013, hayan sido realizadas con fundamento en la eficiencia, la economía, la eficacia, y que la asignación de recursos haya sido la más conveniente para maximizar sus resultados.

No remite documentos y/o evidencias de resultados tangibles ni soportes que evidencien el cumplimiento de las obligaciones convenidas en su ejecución tal como lo dijo en su respuesta; que permita evidenciar los progresos resultado de la suscripción de estos convenios o identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales que permita cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, colección, de trabajos uso y explotación de los mismos. Productos que constituyen un gran archivo sin que defina una política climática nacional de largo plazo, acorde a los lineamientos del Acuerdo internacionales, que vincule las estrategias de financiamiento a la biodiversidad con la agenda de cambio climático aplicando criterios de biodiversidad y gestión sustentable, particularmente aquellos orientados al fomento productivo Optimizando (eficiencia y efectividad) de los recursos existentes, mediante la

introducción de la gestión por resultados en la planificación e implementación de prioridades para la conservación de la biodiversidad.

No hay evidencia de un plan de acción que al considerar en su elaboración, ilustre aspectos como; líneas de acción, objetivos, resultados esperados, acciones y productos, fechas, responsable y socios, recursos, metas e indicadores, acorto mediano largo plazo objetivo que permitirá fortalecer las capacidades de las zonas marinas y costeras protegidas del país en la gestión y manejo de las áreas marinas.

La elaboración de esta clase de convenios en los cuales no es posible determinar la verdadera necesidad, ni se evidencia los resultados logrados; como era la obligación, no permite conocer el beneficio de los recursos públicos invertidos, debido a que el objetivo del programa es ambiguo sobre lo cual no existen resultados tangibles ni soportes que evidencien el cumplimiento de las obligaciones convenidas por las partes.

El MADS no remite documentos que indiquen que los objetos de los convenios no han sido reiterados entre otros temas proyectos de normas de calidad de aguas, vertimientos en el componente marino y lineamientos para el monitoreo de aguas y sedimentos, propuesta de norma de calidad de agua marinas, construida de manera participativa, propuesta de norma de vertimiento al mar construida de manera participativa, declarar nuevas áreas marinas costeras protegidas en el país, implementar medidas de adaptación basado en ecosistemas para fortalecer la capacidad de resiliencia de arrecifes y manglares y pastos marinos, Reglamentación de vertimientos, sus criterios de calidad del agua y de sedimentos marinos además de los relacionados con la construcción y socialización del proyecto normativo de vertimiento de aguas marinas y costeras.

Proyecto de norma de calidad de aguas, vertimientos en el componente marino y lineamientos para el monitoreo de aguas y sedimentos, construcción y la socialización de la estrategia para la articulación de los temas marino costeros con el Plan Nacional de Educación Ambiental.

Por lo anteriormente expuesto en la respuesta de la entidad, ésta no desvirtúa las causas planteadas en el hallazgo, por lo tanto se mantiene con posible connotación disciplinaria.

**Hallazgo No. 16: Seguimiento y control a actividades de apoderados procesos de defensa judicial – gestión de archivo**

**CRITERIO:**

- Artículo 2 inciso 8 del reglamento interno del comité de conciliación y defensa judicial de MADS de fecha 10 de marzo de 2014, se definen

criterios para la selección de abogados y seguimiento sobre los procesos a ellos encomendados.

- Procedimiento Defensa Judicial Proceso: Gestión Jurídica del MADS.(Sistema Integrado de Gestión)
- Procedimiento de Defensa Judicial por Activa del MADS. (Sistema Integrado de Gestión)
- Artículo 26 de la Ley 594 de 2000 – Ley General de Archivos, establece que “... es obligación de las entidades de la Administración Pública elaborar inventarios de los documentos que produzcan en ejercicio de sus funciones, de manera que se asegure el control de los documentos en sus diferentes fases”. En el Artículo Séptimo: establece que las entidades de la Administración Pública adoptarán el Formato Único de Inventario Documental ACUERDO No. 042 por el cual se establecen los criterios para la organización de los archivos, se regula el Inventario Único Documental y se desarrollan otros artículos de la Ley General de Archivos 594 de 2000.

#### CONDICIÓN:

El Ministerio cuenta con procedimientos de defensa judicial (Gestión Jurídica), los cuales se encuentran documentados; tales como Procedimiento defensa judicial por activa, proceso (Gestión Jurídica); en ellos se establecen los pasos a seguir y los sujetos responsables en los procesos de representación judicial en los procesos jurídicos en los que interviene el MADS, tales como actividad, descripción, responsable y registro; en la revisión de la muestra de procesos judiciales se evidencia que las carpetas de los procesos se encuentran desactualizadas, no reposan los documentos que conforman las carpetas; ( poder otorgado al abogado del MADS, pantallazo de consulta de proceso y/o estado actual, que permita verificar el seguimiento efectuado; actualización semestral de cálculo de provisión contable).

Así mismo una vez aceptado el poder por los Abogados del MADS en cada uno de los procesos; no hay evidencia del seguimiento, control y supervisión a los escritos y contestación a demandas y demás actuaciones judiciales en las que los apoderados intervienen; lo que comporta un alto riesgo de indebida representación judicial por falta de defensa técnica y/o diligencia de gestión en lo profesional cuidado y responsabilidad y perdida de los procesos.

A pesar de tener documentada y actualizada la Tabla de retención Documental, en sus procesos de Gestión Documental, se observa que no se aplica, ya que ninguna carpeta cuenta con inventario documental, o aplicación a las directrices indicadas en la ley de archivo, como tampoco cuenta con la totalidad de los documentos que conforman la carpeta de acuerdo a lo establecido en las mismas

tablas; las carpetas están desactualizadas no se evidencia pantallazos de consulta y seguimiento de los mismos.

No se evidencia el seguimiento y control que se debe efectuar por parte del abogado instructor designado y/o coordinación de procesos judiciales según lo establecido en el Sistema Integrado de Gestión la entidad, a la documentación generada en cada uno de los procesos judiciales; solo se evidencia actividad archivística por parte de un funcionario administrativo.

#### CAUSA:

Debido a la carencia de controles de la Entidad, Oficina Asesora Jurídica, que no permiten que la gestión este conforme a las directrices y normatividad vigente, tendientes a la protección, control y seguimiento de los procesos de la entidad.

#### EFFECTO:

La carencia de controles de la Entidad permite que la gestión no se ajuste a la normatividad vigente con un riesgo de pérdida de los procesos y en consecuencia un posible daño patrimonial al Estado.

#### RESPUESTA ENTIDAD

*“Consideramos con el debido respeto que resulta imprecisa dicha afirmación, por cuanto cada proceso avanza de manera independiente de acuerdo a la etapa en que se encuentre, no existe un modelo estándar de expediente por lo que cada carpeta contiene piezas procesales diferentes, no existe un modelo estándar de expediente por lo que cada carpeta contiene piezas procesales diferentes”*

*De otra parte si bien solo una persona realiza la labor de archivo de los respectivos documentos en cada una de las carpetas, previo a esto el abogado a revisado la documentación y determinado la actuación si a ello hubiere lugar, lo que significa que si existe control y seguimiento de las actuaciones judiciales*

*(...)No obstante lo anterior, y como siempre respetuosa la entidad de las observaciones e indicaciones que redunden en beneficio de los fines esenciales del Estado Colombiano por ley de archivo a efectos de generar buenas prácticas al respecto”*

#### ANÁLISIS DE RESPUESTA

Como efectivamente manifiesta el MADS en su respuesta cada proceso avanza de manera diferente; sin embargo, hay documentos comunes a todos que no pueden faltar como la copia del PODER otorgado a cada abogado y/o pantallazo de consulta y seguimiento a cada uno de los procesos, pantallazo de la provisión contable semestral como lo ordena la ley, copia de demandas y escritos y demás documentos que conforman cada proceso judicial.

De conformidad con la Ley 594 de 2000 artículo 4, los documentos institucionalizan las decisiones administrativas, los archivos constituyen una herramienta indispensable para la gestión administrativa, económica política y cultural del estado, los servidores públicos son responsables de la organización conservación uso y manejo de los documentos. A la fecha no hay norma que indique que estas carpetas donde reposan los soportes de las demandas deban eliminarse y mientras esto no sea así se deben organizar actualizar y dar total cumplimiento al archivo general de la Nación.

La respuesta de la entidad no desvirtúa las deficiencias encontradas, por lo tanto se mantiene hallazgo de tipo administrativo.

**Hallazgo No. 17 (D11): CONVENIO 663 DE 2017 (OIM)- Con presunta incidencia disciplinaria**

**CRITERIO**

*Constitución Política Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

**Artículo 20. Inc.2 Ley 1150 de 2007**

*(...) contratos y convenios para el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por la Unesco y la OIM; los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. Subrayas fuera del texto.*

*Parágrafo 1°. Los contratos o acuerdos celebrados con personas extranjeras de derecho público, podrán someterse a las reglas de tales organismos.*

**Ley 80 de 1993-Secop**

**"Principio de selección objetiva.** Este principio se define a partir de los siguientes criterios: el precio, el plazo, el cumplimiento en contratos anteriores, la calidad, la experiencia, etc., los cuales, considerados integralmente (ponderación) permiten determinar la propuesta más favorable. Dichos factores podrán concurrir todos o los que la administración discrecionalmente establezca, de acuerdo con las necesidades del servicio y el fin del contrato.

*En otras palabras, la selección objetiva comporta: i) la obligación de fijar previamente los criterios de selección (art. 24 ord. 5º), ii) el llamado público para que, en igualdad de oportunidades, se presenten las ofertas (principio de concurrencia (art. 30 num. 3), y iii) la transparencia (art. 24). 7310”*

*Circular conjunta No. 14 Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación y Auditoría General de fecha 1 de junio de 2011 en cumplimiento de los fines del Estado y en desarrollo de los principios del artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, e instan a los jefes de las entidades públicas al cumplimiento de exigencias legales en la contratación directa en Colombia, en cuanto a la selección objetiva del contratista artículos 21, numeral 8, artículo 25 numeral primero, numeral 7 art. 25, numeral 12. Artículo 28 de la ley 80 1993 .subrayas fuera del texto.*

*Artículo 29 de la ley 80 de 1993 del deber de selección objetiva*  
*(Decreto 1510 de 2013, artículo 80)*

*Artículo 2.2.1.2.1.4.9. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales.*

*LEY 1441 DE 2011 Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia”, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009).*

## CONDICIÓN

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es una entidad pública, encargada de definir la política ambiental del país.

Por su parte la ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM), es un organismo que goza de personería jurídica que lo capacita para contratar, adquirir o enajenar bienes y celebrar contratos relacionados con la órbita de sus funciones, toda vez que en virtud del “Acuerdo de cooperación y Régimen de Privilegios e inmunidades entre la organización internacional para las migraciones y el Gobierno de la República de Colombia”, aprobado mediante ley 1441 de 2011. Folio 1 texto del convenio.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y, ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM), suscribieron el 17 de noviembre de 2017 el Convenio Nro. 663, El plazo de la ejecución del convenio sería desde el 17 de noviembre de 2017 hasta el 31 de diciembre del mismo año. Prórroga hasta el 30 de marzo de 2018.

*“OBJETO: Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Organización Internacional*

para la Migraciones (OIM) para el apoyo a la implementación de normas políticas ambientales en territorios étnicos para:

- a) *Brindar asistencia técnica a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en el proceso de consulta previa de los proyectos del decreto reglamentario del capítulo 4 de la ley 70 de 1993, de las áreas étnicas de conservación y el pago por servicios ambientales.*
  - b) *Desarrollar los espacios de diálogo y socialización enmarcados en el fortalecimiento ambiental y caracterización cultural de los grupos étnicos (resguardos indígenas y consejos comunitarios de comunidades negras identificados en siete (7) complejos de paramo delimitadas de conformidad con el artículo 173 de la ley 1753 de 2015 (i) Sierra Nevada de Santa Marta (ii) Perija Citara (iv) Sierra Nevada del cocuy (v) El Duende (vi) la cocha patascoy y (vii) chiles cumbal*
1. Desembolso 50% \$2.234.964.743. a la Firma del convenio y entrega del plan de trabajo.
  2. Desembolso 50% \$2.234.964.743 Recibo a satisfacción resumen de las 37 asambleas departamentales 2 documentos digitalizados con todas las propuestas identificadas en 37 asambleas.

Actividades Especificas a realizar por la OIM

- I. Reglamentación integral de la Ley 70 de 1993, específicamente del componente ambiental, como en la hoja de ruta se acordó que las asambleas departamentales se haría de manera autónoma. Subrayas fuera del texto.
- II. Creación de espacios de diálogo y socialización, enmarcadas en el fortalecimiento ambiental y caracterización cultural de los grupos étnicos (resguardos indígenas y consejos comunitarios de comunidades negras) identificados en los siete (7) complejos de páramos delimitados de conformidad con el artículo 173 de la ley 1753 de 2015. Plan Nacional de Desarrollo.

El Ministerio de Ambiente y la OMI suscribieron la Adenda No. 1 al Convenio 663 suscrita el 29 de diciembre de 2017, hasta 30 de marzo de 2018.

Análisis de los hechos:

- Claridad de la línea estratégica de acción relacionada con el objeto del convenio

Teniendo como fundamento las normas contractuales y los hechos verificados en los documentos que conforma el convenio la CGR establece:

El Objeto del convenio es ambiguo y no ofrece claridad de los componentes específicos a través de los cuales se va a desarrollar el objeto del mismo.

Si es en el marco del cumplimiento de la Sentencia T -025 de 2004, Autos de seguimiento 092 y 237 de 2008, programa de protección de los derechos de las mujeres indígenas y afros desplazadas y en riesgo, debe trabajar en el marco de la competencia, para superar el “ estado de cosas inconstitucional de la población desplazada” para el cumplimiento de la misma, por la grave situación de las mujeres, jóvenes y niñas adultas mayores desplazadas; y/o para la reglamentación integral de la Ley 70 de 1993, creación de espacios de diálogo y socialización de conformidad con el artículo 173 de la ley 1753 de 2015.

Tampoco hay claridad en cuanto a las obligaciones generales y específicas de la OIM, toda vez que de acuerdo a la actividad primera su función será **verificar** la realización de las asambleas.

No es concreto dónde termina la función del Ministerio del Interior y dónde inicia la del Ministerio del Medio Ambiente en la ejecución de este convenio toda vez que a Folio 3 del convenio, se establece de manera específica que en 2010 la OIM suscribió el convenio de Cooperación num. 289 de 2010 con el Ministerio del Interior y de Justicia; y la agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID, a través de la Organización Internacional para las Migraciones OIM, con el fin de aunar esfuerzos para ejecutar el proyecto denominado “Acciones para integrar la formulación de la política étnica en el mejoramiento de las condiciones de vida para la población negra, afrocolombiana raizal y palenquera” así como la creación de espacios de diálogo y socialización, enmarcadas en el fortalecimiento ambiental y caracterización cultural de los grupos étnicos (resguardos indígenas y consejos comunitarios de comunidades negras) identificados en los siete (7) complejos de páramos delimitados de conformidad con el artículo 173 de la ley 1753 de 2015 establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

- Contradicción en la justificación para contratar la OIM

A fin de justificar la escogencia del contratista, el MADS en sus estudios previos a folio 78 Justifica la idoneidad de la Organización Internacional para las Migraciones-OIM-

*“En este sentido se identificó la necesidad de suscribir un convenio de cooperación internacional con la OIM teniendo en cuenta la idoneidad y experiencia de dicha organización internacional en las siguientes materias:*

*Desde 1956 la misión de la OIM en Colombia trabaja para contribuir, desde su experiencia como principal organización intergubernamental en el ámbito de la migración, a encauzar la migración en beneficio de todos.*

*La Organización implementa en la mayoría de todos los departamentos de Colombia con el apoyo de distintos cooperantes y contrapartes, programas acordados con las necesidades de las poblaciones migrantes y vulnerables migrantes del país.*

*Entre los grupos se encuentra la población víctima del conflicto y de la trata de personas; los niños, niñas y jóvenes desvinculados de los grupos armados ilegales o en riesgo de vinculación y las personas en proceso de reintegración a la vida civil.* Subrayas fuera del texto

*Folio 78 "La organización implementa en la mayoría de todos los departamentos de Colombia con el apoyo de distintos cooperantes y contrapartes, programas acordados con las necesidades de las poblaciones migrantes y vulnerables migrantes del país"*

Como se observa el MADS es concluyente al indicar que la OIM cuenta con idoneidad y experiencia en materias como: a) en el ámbito de la migración, b) apoyo a poblaciones migrantes, c) a población víctima de conflicto y trata de personas, jóvenes desvinculados de grupos ilegales.

La población a la cual está dirigido el objeto del convenio que nos ocupa no quedó determinado a programas de poblaciones migrantes, población víctima de conflicto y trata de personas, jóvenes desvinculados de grupos ilegales, que por el contrario definió su actuar de conformidad con el Ministerio del Interior a través de la Dirección de Consulta Previa quien certifica que para efectos del presente convenio, *siete (7) complejos de paramos tienen presencia de grupos étnicos en el área de estudio, independientemente de la titularidad que estos tengan con los territorios que ocupan, y se encuentran en proceso de delimitación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*" Anexan cuadro relacionan grupos étnicos "Chiles Cumbal, La cocha Patascoy, Sierra Nevada de Santa Marta, Sierra Nevada del Cocuy, Perija, Citara. El Duende" "Visto lo anterior, resulta necesario adelantar un proceso de relacionamiento, socialización y concertación con los grupos étnicos que nos permita brindar a dichos grupos información asertiva sobre el proceso de delimitación de los páramos que les concierne"

En Colombia la competencia de la OIM quedó identificada en la Ley 1441 de 2011 por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia", y el PLAN INDICATIVO DE TRABAJO 2015 -2019 de la OIM; le otorga a la OIM inmunidad diplomática su función es "Contribuir al fortalecimiento de las capacidades del Estado para

*promover una migración ordenada a nivel territorial, nacional, regional e internacional, con enfoque de desarrollo sostenible* “Contribuir en la respuesta a emergencias y desastres y a la gestión del riesgo con enfoque territorial”. “Facilitar procesos para la construcción de la paz, que favorezcan la migración ordenada en un marco de derechos humanos”. Para el gobierno de Colombia el objetivo de la OIM se centra en todo lo relacionado con la migración.

Como está claro en los estudios previos y en el texto del convenio, la población a la cual fué dirigido el objeto del convenio no está determinado que sea población migrante, ya que como lo indica el objeto debía desarrollar espacios de diálogo y socialización enmarcados en el fortalecimiento ambiental y caracterización cultural de los grupos étnicos (resguardos indígenas y consejos comunitarios de comunidades negras identificados en siete (7) complejos de páramos delimitados, por ende la contratación con la OIM no era obligatoria ya que dentro de sus objetivos estratégicos, según el Plan Indicativo de Trabajo 2015-2019, la OIM estaría realizando en Colombia funciones diferentes a las establecidas en el convenio que nos ocupa y por tanto la normativa a aplicar es la ley 80 de 1993 de conformidad con el Art. 20 de la Ley 1150 de 2007 inciso primero “en caso contrario se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993” y Decreto 1082 art. 2.2.1.2.4.4.1.

### **Propuesta del Convivente y Forma de desembolso.**

Se establece que el MADS no exigió documento de propuesta inicial y la OIM tampoco la presentó; en el que se indicara la metodología a adelantar, equipo de trabajo, sus calidades, habilidades, perfiles con el cual contaba para su desarrollo, plazos, valor total del objeto, y de acuerdo a lo consignado en el convenio con la entrega del plan de trabajo el MADS entregaría a la OIM \$2.5 millones iniciales.

El MADS para calcular el valor del convenio indicó en el folio 45 de los estudios previos que *“En este punto conviene precisar que tanto los costos de las asambleas departamentales, como los gastos que demanda la convocatoria de la sesión plenaria y de las Comisiones de Espacio Nacional de Consulta Previa, se han calculado teniendo en cuenta la información reportada por el Ministerio del Interior, como responsable de la orientación de los procesos de consulta previa en todo el país y corresponden a los gastos realizados en casos similares a los que nos ocupan.*

*Igualmente se tomó como marco de referencia, los gastos realizados en Asambleas Departamentales, en un proceso de consulta similar adelantado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE durante el año 2016”.*

Lo anterior trajo como consecuencia que el plazo inicial de más y medio para la ejecución resultara insuficiente y por ello debió ampliarse hasta el año siguiente 30 de marzo de 2018.

En la cláusula sexta, el MADS estableció que se entregaría a la OIM un primer desembolso a la firma del convenio y a la entrega de un plan de trabajo; el cual fué entregado por la OIM en 5 folios y el MADS procedió a entregarle el valor correspondiente al 50% del valor total de los aportes en cuantía de \$2.234.964.73.

- Justificación de la prórroga

Ahora bien respecto de la justificación de la prórroga del convenio, no se advierte en el clausulado que la ejecución de las obligaciones dependiera de actividades que debía desarrollar el Ministerio del Interior y de ser así, debió dejarse consignado, ya que ésto fué lo que según sus argumentos, afectó el plazo inicial de convenio. Durante el desarrollo del mismo se presentaron diversas situaciones como la cosmología de las comunidades étnicas, al manejo propio de los tiempos que están ligados a las actividades alimenticias, a la curación de enfermedades, a los rituales propios, a los cantos, a los relatos y al trabajo comunitario, impidieron el desarrollo de los 24 espacios de diálogo y socialización.

Así mismo arguyen que en Chiles Cumbal, La Cocha Patascoy las autoridades indígenas se encontraban en proceso de elecciones de su autoridad y de su Honorable Corporación.

Situaciones éstas que a modo de ver de éste Ente de Control son previsibles y consituyen el transcurrir normal de la cultura e idiosincrasia característicos de la población a quienes estaba dirigido el objeto contractual.

Como está suficientemente ilustrado en los estudios previos y en el texto del convenio el plazo era hasta el 31 de diciembre de 2017; El cual fue ampliado dos días antes de su terminación, hasta el 30 de marzo del año siguiente 2018, con lo que se observa indebida planeación teniendo en cuenta que el convenio se desarrollaría en 7 páramos en los 32 departamentos (Sierra nevada de Santa Marta, Perijá, Citará Sierra nevada del Cocuy, el Duende, la Cocha Patascoy, Chiles Cumbal), consolidación de las recomendaciones que se formulen en las 37 asambleas departamentales, sistematización de las propuestas que surgieran de las 37 asambleas y que como es evidente el plazo inicial era insuficiente para dar total cumplimiento a las obligaciones contraídas en el convenio. Lo que demuestra que el tiempo inicial pactado no era insuficiente para ejecutar el convenio.

Con lo que se evidencia que los estudios no fueron debidamente diseñados, pensados, ya que el ordenamiento jurídico busca que las actuaciones de la administración no sean el producto de la improvisación y por ello la necesidad de exigir al contratista la cotización (propuesta) con el fin de determinar con precisión la identificación de factores que pueden frustrar los resultados previstos.

El Consejo de estado señala al respecto, en Sala en sentencia del primero de diciembre de 2008, explicó que :*“Las disposiciones enunciadas son de forzoso cumplimiento no solo cuando la selección del contratista se adelanta mediante el procedimiento de licitación o concurso públicos, sino también cuando la selección se efectúa mediante el procedimiento de contratación directa.* Radicación número: 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767).negilla y subrayas fuera del texto

- Conclusión

En ese orden de ideas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tenía la obligación de adelantar el correspondiente proceso de contratación de conformidad con las normas vigentes para las entidades de carácter público, Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes, con apego a los principios de selección objetiva y debida planeación.

En la misma Ley capítulo II la Ley 1441 indica que El Organismo goza de personería jurídica que lo capacita para contratar, adquirir, enajenar bienes y celebrar contratos relacionados con la órbita de sus funciones y de acuerdo a sus objetivos.” entre otros\_a) Prestar, de conformidad con las condiciones que se acuerden entre ambas Partes, el asesoramiento y la colaboración que el Gobierno solicite en materia de política, legislación, reglamentación y administración relativas a la migración”. La población a la cual estaba destinado el objeto contractual no era población migrante, ya que se trataba de comunidades asentadas e identificadas en 7 complejos de páramos delimitados como lo indicó el Ministerio del Interior. Por ende la OIM no cuenta con idoneidad y experiencia para la ejecución del objeto del convenio 663 de 2017 relacionado con el componente ambiental y la reglamentación de la Ley 70 de 1993. Subrayas fuera del texto

CAUSA:

Incumplimiento de las normas contractuales Ley 80 de 1993 y decretos reglamentarios; inadecuada aplicación del artículo 20 de la Ley 1150 inciso segundo; indebida planeación para la ejecución del convenio y deficiencias de control interno.

EFEECTO:

Adjudicación del convenio a un Organismo Internacional que no presenta la suficiente idoneidad y experiencia requerida relacionada con el objeto del convenio No. 663, específicamente en lo establecido en la Cláusula Segunda numeral I. *“Reglamentación integral de la Ley 70 de 1993 específicamente en el componente ambiental”* .

*la estrategia regional: Promoción y protección de los derechos de las personas migrantes, la OIM busca facilitar procesos que prevengan el desplazamiento forzado y la migración de personas afectadas por la violencia a nivel interno y que promuevan el goce de los derechos, así como la construcción de arraigo en los territorios por parte de las víctimas.*

*El énfasis de la acción de la OIM está orientado hacia la prevención, para evitar la re-victimización de la población vulnerable y para buscar evitar la ocurrencia de nuevos desplazamientos; en este sentido, la organización trabajará con las instituciones del Estado en su competencia de garantizar la no repetición de estos hechos victimizantes.*

### **Contexto del Programa de Inclusión para la paz**

*Los retos y las oportunidades para lograr una Colombia en paz en la etapa de post-acuerdo están directamente relacionados con la implementación acelerada de un proceso de inclusión política, social y económica de las **poblaciones afrocolombianas e indígenas del país**. Colombia es un país pluricultural y multiétnico, cuyas poblaciones negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales constituyen por lo menos el 10.62% de la población total; y sus comunidades indígenas conforman por lo menos el 3.43 de la población total de acuerdo con los datos estimados del último censo de 2015”*

**El programa de Inclusión para la paz (IPA) tiene tres componentes principales:****1.** *Componente de fortalecimiento institucional y organizacional: IPA brindará acompañamiento a las instituciones en el establecimiento de la ruta étnica para la paz y la respuesta de necesidades de personas afrocolombianas e indígenas afectadas por el conflicto y la desigualdad social*

También remite el MADS el Acta de fecha 8 de mayo de 2017 de la Dirección de asuntos para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras Mininterior **III MESA TECNICA INTERINSTITUCIONAL REGLAMENTACIÓN INTEGRAL LEY 70 DE 1993** en la que se agenda hoja de ruta para la consulta en la que las entidades presentan el estado de avance en la elaboración de la propuesta de reglamentación del tema que les compete así: “Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible: Presenta la propuesta de reglamentación del capítulo IV, la cual ha agotado todo el proceso de revisión y validación interna en la entidad y esta solo a espera de socializarla con los delegados de las comunidades que hicieron parte del proceso, informa además que cuenta con unos recursos financieros para cofinanciar el proceso de consulta. Entrega el documento oficial.

Remite cuadro de las ETAPAS DE LA CONSULTA PREVIA SEGÚN DIRECTIVA PRESIDENCIAL No. 10 de 2013.

RESPUESTA ENTIDAD:

El Ministerio de Ambiente en su respuesta remite 9 anexos entre los que se destaca:

*Anexo: 5 justificación de la Idoneidad de la OIM para firmar el convenio específico No. 1 del convenio marco de cooperación internacional IPA-020 de 2017. “ Por lo anterior, la Organización Internacional para las Migraciones-OIM- certifica su idoneidad y experiencia en las siguientes materias: -(....) .*

*Entre otros grupos se encuentra la población víctima del conflicto y de la trata de personas, los niños y niñas y jóvenes desvinculados de los grupos armados ilegales o en riesgo de vinculación y las personas en proceso de reintegración a la vida civil. Todos los programas de la OIM involucran la perspectiva de género y se implementan con una visión integral y diferencial hacia la población indígena y afro- colombiana.*

*Entre enero de 2012 y junio de 2014, la OIM implementó 213 proyectos, cuyas acciones y resultados contribuyeron a la generación de soluciones integrales sostenibles para los migrantes y las comunidades vulnerables y al mejoramiento de la conyuntura nacional y la construcción de un mejor país. negrilla fuera del texto*

Así mismo remiten cuadro en el que relacionan datos específicos de comunidades afectadas por el fenómeno de la Migración Interna Forzada, entre los que identifica 7 páramos y en los que indica entre otros Sierra Nevada identifica familias desplazadas, Citará Sierra Nevada del Cocuy, el Duende, la Cocha Patascoy y Chiles Cumbal esta en riesgo de desplazamiento por incursión de grupos ilegales y cultivos de uso ilícito.

Así mismo manifiestan el MADS que: **OBJETIVO ESTRATEGICO 3- Construcción de la paz** “En el caso de Colombia, la OIM ha venido apoyando los esfuerzos del Gobierno en la restitución de derechos de la población desplazada interna, especialmente los grupos vulnerables como población afro e indígena, la impenetación de la ley de Víctimas, los procesos de reintegración de excombatientes y de Niños y Niñas y Adolescentes desvinculados de GAI, entre otros (Enunciado no taxativo)

*Este objetivo se refleja en el compromiso de la OIM en continuar apoyando estos procesos, así como el desarrollo de iniciativas que apoyen la construcción de la paz y el proceso de transición hacia la misma. Enmarcado en el área de trabajo de*

encuentran afectadas de manera desproporcionada por el actuar de grupos armados y la minería ilegal, **tienen alto riesgo de desplazamiento (migración interna)** por causas relacionados con el conflicto armado, minería ilegal, subrayas fuera del texto.

Respecto de la claridad de las actividades Específicas a realizar por parte OIM y a que el objeto del convenio es ambiguo en la respuesta enuncia 10 actividades en las que describen líneas estratégicas de acción relacionadas, específicamente con el objeto a través del convenio específico No.1. Para la CGR ninguna de estas actividades se ajustan al contenido taxativo descrito en el folio 35 y 36 vuelto del convenio, ya que en su contenido no se pactó entre otros **“fortalecer”** los procesos de diálogo social con las comunidades étnicas, trazar líneas de trabajo que empoderen la gestión de la agenda ambiental, fortalecer la participación juvenil con enfoque diferencial y étnico de la gestión ambiental, facilitar la inclusión del enfoque diferencial de la mujer y género de la gestión ambiental, fortalecer los procesos de participación de consulta previa, reglamentación de los diferentes capítulos de la ley 70 de 1993.

Las 5 actividades del numeral I de la cláusula segunda precisan: Verificar la realización de las asambleas, apoyar a las comunidades consultadas en el proceso de sistematización, apoyar a la comisión V del espacio Nacional de consulta previa, Apoyar la plenaria del Espacio Nacional de consulta previa, apoyar a Ministerio en la construcción de una hoja de ruta para la implementación del seguimiento de los decretos reglamentarios.

En cambio sí en el convenio, se estableció como compromiso de la OIM entregar 11 documentos técnicos (folio 39).

La OIM en Colombia justifica su actuar y así quedó plenamente demostrado en el estudio realizado por el grupo auditor y en los argumentos expuestos por el Ministerio, en que obedecen a sus características de cooperación Internacional para contribuir al fortalecimiento del estado para promover migración ordenada con enfoque de desarrollo sostenible, contribuir en respuestas a emergencias, facilitar procesos de construcción de paz para favorecer migración ordenada, pero no para reglamentar leyes (reglamentación integral de la Ley 70 de 1993) como quedó plasmado en la cláusula segunda numeral I del convenio.

## Conclusión

Se mantiene el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, toda vez que en su respuesta el MADS no desvirtúa con sus argumentos los planteamientos esbozados por el Ente de Control.

Teniendo en cuenta que el convenio a la fecha de la culminación de la etapa de ejecución de la Auditoría, fue terminado pero no liquidado, ya que su ejecución se

La misma no presenta fechas en las que se desarrollaran las etapas previas (Certificación de la presencia de comunidades, coordinación y preparación, preconsulta, convenio 663 de 2017 consulta previa, seguimiento a acuerdos)

Folio 11 anexo 9 .La OIM como organismo de cooperación internacional si cuenta con la experticia y good will. Y así mismo lo indica el MADS en su respuesta cuando dice “ *Como parte del OS1 OIM ha previsto las estrategias de: “Apoyo en la planificación y gestión ordenada de la migración inducida por proyectos”.*

Enuncia así mismo el MADS que en el marco del PIT, la OIM ha contemplado una serie de pilares de implementación entre los cuales se pueden mencionar: El fortalecimiento institucional orientado hacia el mejoramiento e incremento de las capacidades del estado colombiano para planificar y dar respuesta a los retos de migración del país. La OIM busca avanzar en la generación de conocimiento sobre temas migratorios que aporten evidencia para cualquier proceso de formulación de política pública y el desarrollo de programas y proyectos en favor de esta población.

#### ANALISIS DE RESPUESTA

En el folio 5 anexo 9 el MADS arguye que cuando se suscriben convenios con entes y/o organizaciones internacionales mencionados en el inciso 2 artículo 20 de la ley 1150 de 2007 se ejecutaran de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales marco, complementarios, convenios celebrados o sus reglamentos, según el caso sin que ello sea aplicable el porcentaje señalado en el inciso primero del artículo 20 de la ley 1150 de 2007.

Al respecto nos permitimos reiterar que la CGR no cuestionó la aplicación del inciso primero del artículo 20 de la ley 1150 de 2007, ya que la ley es clara y no da lugar a interpretaciones erróneas. Lo que se expresa en la Observación es lo atinente al inciso 2 de la mencionada ley, cuando refiere que Colombia y la OIM podrán celebrar contratos y convenios para el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por la Unesco y la OIM; a lo cual en mesa de trabajo realizada con el Ministerio y el Grupo Auditor el jueves 10 de mayo, se requirió al Ministerio para que allegara certificación que los 7 páramos delimitados en los que se va ejecutar el objeto del convenio corresponden a población migrante y desplazada.

En este sentido se allega documento suscrito por OIM USAID el lunes 15 de mayo del año en los que refieren que los territorios de comunidades indígenas y afrocolombianos que se enuncian, **se encuentran priorizados en el convenio 663 de 2017**, 26 organizaciones étnicas (resguardos indígenas y consejos comunitarios afrocolombianos) están ubicados en las áreas aledañas de los siete (7) ecosistemas de páramo en el marco de programas de inclusión para la paz, porque presentan vulnerabilidades, las comunidades étnicas se

extendió hasta el 30 de marzo de 2018 y por ende no fue posible hacer seguimiento de productos finales.

### SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO

Como resultado del seguimiento al Plan de Mejoramiento, se evidenció que el MADS, ejecutó las acciones de mejora contempladas en el mismo; no obstante, de quince (15) hallazgos de tipo financiero, en cuatro (26%) se estableció que no fueron efectivas, razón por la cual en la presente auditoría se reiteran algunas de las deficiencias, que se comunican como hallazgo en el presente informe.

Tabla No.12  
Seguimiento Plan de Mejoramiento MADS

No.	Hallazgo	Vigencia a la que corresponde el hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción	Hallazgo para validación?	El hallazgo persiste (SI/NO)?	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
H27	Provisión para contingencias: Esta situación se presenta por deficiencias de control interno relacionadas con el inadecuado flujo de información en el proceso contable y los demás procesos generadores de hechos, transacciones u operaciones susceptibles de reconocer contablemente.	Auditoría Regular Vigencia 2014	31/01/2018	SI	NO	En 2017 se emitió la Resolución 0188 de MADS, mediante la cual se adopta la metodología de calificación de riesgo de los procesos judiciales emitida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y se actualiza el procedimiento PA GJR 010 para cálculo de provisiones. Se realizan conciliaciones mensuales entre la Oficina Jurídica y el área contable, para ajustar la información referente a la provisión para contingencias y cuentas de orden, relacionadas con procesos judiciales.

<p>H3PA S10I 2</p>	<p>Información Rendida en SIRECI. En el Ejercicio Auditor se evidenciaron las siguientes situaciones irregulares relacionadas con la rendición de la cuenta y la información en SIRECI: FORMATO 5. Información Contractual. Formato 9: Relación de Procesos Judiciales. Debilidades de Control Interno en la verificación de la información presentada en el Informe Anual Consolidado SIRECI vigencia 2015 de la información rendida en la cuenta a la CGR. Sucede por la omisión del Ministerio en el registro de las cifras que muestran su gestión real en los aplicativos y sistemas acogidos por la Ley teniendo en cuenta que su registro es obligatorio.</p>	<p>Auditoria Regular Vigencia 2015</p>	<p>31/12/2017</p>	<p>SI</p>	<p>NO</p>	<p>La información rendida en el SIRECI para la cuenta 2017 es consistente con los datos aportados por la Oficina Jurídica.</p>
<p>H10D 2PAS 2</p>	<p>Libro legalización del gasto. En la vigencia 2015 no se diligenció el Libro de Legalización del Gasto, no obstante haber registrado obligaciones en su contabilidad presupuestal que cuentan con orden de pago quedando pendiente el recibo de los bienes y servicios contratados; así mismo dejó de presentar esta información a la CGR evidenciando debilidades de registro y control presupuestal</p>	<p>Auditoria Regular Vigencia 2015</p>	<p>31/12/2017</p>	<p>SI</p>	<p>NO</p>	<p>Se verificó la elaboración del Libro de Gastos para la vigencia 2017</p>

H34	<p>Actualización de las Propiedades, Planta y Equipo. Se observa que el registro se realiza por valor de \$ 14.807,1 millones ya que no se tuvo en cuenta el costo histórico en el cálculo del valor en libros. Esta situación genera una sobreestimación de la cuenta 1999 ?</p> <p>VALORIZACIONES por valor de \$1.685,01 millones con contrapartida en la cuenta 3115 ? SUPERÁVIT POR VALORIZACIÓN.</p> <p>Esta diferencia se genera porque en el cálculo del valor en libros no se tuvo en cuenta ni el costo histórico, ni el valor de la depreciación acumulada ni la provisión para la protección de propiedad, planta y equipo. En total, estos registros generan una sobreestimación de la cuenta 1999</p> <p>VALORIZACIONES por valor de \$ 9.961,2 millones con contrapartida en la cuenta 3115.</p>	Auditoría Regular Vigencia 2015	31/12/2017	SI	NO	<p>Se ajustó valor de la cuenta de Valorización en febrero de 2016. En julio de 2017 se actualizó el procedimiento para el registro de movimientos en Inventario, que incluye todos los bienes muebles e inmuebles del MADS y recibidos en comodato PA GAD 04. En saldo al cierre de 2017, se ajusta a avalúo practicado en diciembre de 2015.</p>
H35D 14OI 8	<p>Bienes entregados en comodato. En la revisión de la subcuenta 192005 - Bienes muebles entregados en comodato, evidencio registros contables de por lo menos 13 contratos de comodatos. Existen dos registros contables, realizados en el año 2015, relacionados con bienes entregados en comodato, en los cuales no se deja evidencia ni de los bienes entregados ni a quién se les hace entrega.</p> <p>Esta situación se presenta por la no aplicación del Régimen de Contabilidad Pública y por las deficiencias de control interno contable relacionados con la conciliación de información entre las diferentes áreas de la Entidad y el área de Contabilidad. Estas circunstancias impactan en la confiabilidad de la</p>	Auditoría Regular Vigencia 2015	31/12/2017	SI	NO	<p>En 2017 se actualizó el registro contable de algunos contratos de comodato, los cuales se habían renovado sin informar a Contabilidad. Se actualizó con fecha 27 de diciembre de 2017 el Manual de Almacén para aclarar procedimientos MA GAD 02. En 2017 se actualizó el registro contable de contratos de comodato y se realizaron ajustes conforme a la normativa contable, de retiro de bienes del activo.</p>

	información presentada en los Estados Contables a 31 de diciembre de 2015.					
H36D 15OI 9	<p>Reconocimiento contable de licencias. De la evaluación de la subcuenta 197007 Licencias, se evidenciaron situaciones que generan tanto subestimaciones como sobreestimaciones de la cuenta 1970 INTANGIBLES, dado que los registros contables realizados en los comprobantes no atienden a lo señalado en el Régimen de Contabilidad Pública para el reconocimiento de los intangibles.</p> <p>Estas situaciones se presentan por la inadecuada aplicación de las instrucciones del Régimen de Contabilidad Pública. A su vez, se observa debilidades en los mecanismos de control interno contable que permiten la generación de registros que se apartan de lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública. Las situaciones denotadas generan subestimación de la cuenta.</p>	Auditoría Regular Vigencia 2015	31/12/2017	SI	SI	Se actualizó con fecha 27 de diciembre de 2017 el Manual de Almacén para aclarar procedimientos MA GAD 02. En 2017 se adelantó la identificación de licencias en cuanto a ubicación y las que ameritaba dar de baja, no obstante, al cierre de Estados Financieros no se efectuaron los registros contables necesarios, y se genera nuevas observaciones sobre este rubro.
H37	<p>Recaudo Ingresos Fondo de Compensación Ambiental. La CGR cotejando los valores presentados por la Secretaría Técnica del FCA y la contabilidad en los datos registrados en la subcuenta 411061 evidencia múltiples diferencias. A su vez, la subcuenta 411061 registra un saldo de naturaleza contraria en cabeza del tercero MINAMBIENTE GESTION GENERAL por valor de \$2.158,7 millones.</p>	Auditoría Regular Vigencia 2015	28/02/2018	SI	NO	Al cierre de 2017 no se registran saldos por tercero contrarios a la naturaleza de la cuenta. Los datos por tercero son consistentes con los soportes que administra la Secretaría Técnica del FCA. Las diferencias se refieren al proceso de Causación por datos no informados por las CAR's para el cierre de 2016 y para cierre de 2017, o reintegros de rendimientos financieros.

H4D3	<p>Vigencias futuras - principio de anualidad y programación presupuestal: El MADS constituyó al cierre de la vigencia 2016, reserva por \$83.239.884, de convenios cuya ejecución real se evidenciaría en la vigencia 2017, con el recibo de los bienes y servicios, situación que deja en evidencia el No trámite de vigencia futuras, tal y como lo establece los artículos del Decreto 111/96</p> <p>La situación descrita se presenta por la falta de planeación y de aplicación del principio de anualidad y del trámite de las vigencias futuras. Por la inobservancia de las disposiciones contenidas en las normas vigentes, en especial Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996.</p>	<p>Auditoría Regular Vigencia 2016</p>	<p>31/12/2017</p>	<p>SI</p>	<p>NO</p>	<p>Se implementó la realización de Mesas de trabajo mensuales, para informar el avance de ejecución presupuestal por dependencias.</p>
H5D4	<p>Pasivos exigibles - vigencia expiradas: El MADS en la vig 2016 constituyó Pasivos Exigibles por \$2832.867 situación que se presentó de igual forma, en la vig 2015 en la cual se reconocieron pasivos exigibles por \$84.600.952, de contratos suscritos en las vig 2011 y 2012 que afectaron recursos presup. de la vig 2015 y 2016 en los rubros de func. e inversión para un total de \$87.433.819.</p> <p>Lo descrito anteriormente se presenta por la falta de planeación y control en el seguimiento de la ejecución de los contratos suscritos por el Ministerio y por la inobservancia a las disposiciones contenidas en las normas vigentes, en especial Estatuto Orgánico del presupuesto Decreto 111 de 1996.</p>	<p>Auditoría Regular Vigencia 2016</p>	<p>31/12/2017</p>	<p>SI</p>	<p>NO</p>	<p>La Secretaría General emitió Circular para todas las dependencias del MADS, indicando la No aprobación de vigencias expiradas, y recordando la normativa aplicable.</p>

H6	<p>Cuentas por pagar constituidas como reservas: En la verificación efectuada a la constitución del rezago presupuestal de la vigencia 2016 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se constituyeron cuentas por pagar se constituyeron como reservas por un valor de \$275.649.017.</p> <p>Situación que se presentó por el cierre anticipado del SIIF Nación por parte del MHCP y a la falta de planeación y control en el seguimiento de la ejecución de los contratos suscritos por el MADS. Generado la inobservancia a las disposiciones contenidas en las normas vigentes, Decreto 111 de 1996, etc.. Afectando apropiaciones presupuestales que no corresponden en la vigencia actual.</p>	Auditoria Regular Vigencia 2016	31/12/2017	SI	SI	Se mantiene el hallazgo al comprobarse que se registraron Cuentas por Pagar correspondientes a Vigencias futuras
H311 P4	<p>Austeridad del Gasto: El MADS autorizó una línea de celular a un funcionario que por su cargo no tiene derecho a dicho servicio según las normas de austeridad, y no ha adelantado ninguna acción para subsanar la situación.</p>	Auditoria Regular Vigencia 2016	31/10/2017	SI	NO	La Oficina de Control Interno ha realizado seguimiento a los compromisos de austeridad del gasto; se retiraron las líneas de celular a personal no autorizado. La Secretaría General emitió la Circular 31-005372 del 12 de octubre de 2017, indicando los lineamientos para asignación de celulares.



H32	<p>Cálculo actuarial: Existe incertidumbre al cierre de la vigencia 2016 en los registros de la cuenta 2720 Provisión para Pensiones que presenta saldo en \$0, por cuanto el cálculo actuarial es estimado y requiere de ajustes por tanto se desconoce del impacto económico, jurídico y técnico de la realidad del pasivo pensional a cargo del MADS. No efectuó la amortización del cálculo actuarial.</p> <p>El riesgo que se evidencia es que ante la falla de aprobación del cálculo actuarial por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la UGPP no haga recibo en el corto tiempo del pasivo pensional, generando que la entidad contable publica siga a cargo del mismo.</p>	Auditoría Regular Vigencia 2016	31/12/2017	SI	NO	<p>Se efectuó la actualización del cálculo actuarial de 2016 con novedades de 2017. Se registró contablemente la amortización de años anteriores y la de 2017. En espera respuesta de la aprobación del cálculo actuarial por parte de MinHacienda; mientras tanto se registran los datos efectuados por personal técnico en el tema. A marzo de 2018 se presentan avances en la preparación del archivo de entrega de expedientes y pasivo pensional a UGPP</p>
H33D 20	<p>Bienes entregados a terceros - Comodatos: El MADS, efectuó inventario y depuración de la propiedad, planta y equipo, en el cual estableció que existe diferencia entre el valor registrado en el almacén y el valor de registrado en la contabilidad de los bienes entregados en comodato. Existen comodatos vencidos desde el año 2012 y que a la fecha no se han renovado ni restituidos los bienes.</p>	Auditoría Regular Vigencia 2016	31/10/2017	SI	NO	<p>Se remitió comunicación a Directores de diferentes dependencias responsables de los comodatos para actualizar información. Se actualizó el procedimiento de Almacén para registro de bienes. Se actualizó el registro contable de los contratos de comodato, que se habían renovado pero no se informó a Contabilidad. Se retiraron de los Activos del MADS bienes entregados a otras entidades. Se realizó el registro contable de las Responsabilidades en proceso por valor de los bienes faltantes.</p>

H34D 21	<p>Cobro incapacidades EPS: La cuenta 1470 ? Pago por Cuenta de Terceros ? Incapacidades - por \$170.171.000 al cierre de la vig 2016, presenta sobre-estimación en \$22.214.204, afectando igualmente la cuenta 4808 otros ingresos. A pesar de que la entidad ha efectuado los cobros de las incapacidades a las respectivas EPS estas no realizaron los pagos, valores que afectan la cuenta mencionada.</p> <p>Debilidades de control interno del MADS en la gestión del talento humano ante la falta de exigencia de los soportes requeridos a los funcionarios para complementar las formalidades cobro a las EPS o en su defecto: al no poder recobrar dichos valores, efectuar descuento de la nómina o de la liquidación a los funcionarios objeto de esta situación genera que el MADS deba asumir los costos.</p>	Auditoria Regular Vigencia 2016	15/08/2017	SI	SI	<p>Mediante Resolución 1445 de 2017, MADS emitió lineamientos para cobro de incapacidades a EPS y ARL, los cuales fueron socializados con comunicaciones internas.</p> <p>En oficio de octubre de 2017 se comunicó a SuperSalud casos de no pago de EPS, que a marzo de 2018 no tiene respuesta de fondo o seguimiento.</p> <p>En febrero de 2018, se actualizó el procedimiento de cobro a EPS de incapacidades PA-ATH-15.</p> <p>Se identificaron las cuentas incobrables que en 2018 se remitirán a Comité de Cartera.</p> <p>Acciones propuestas cumplidas, parcialmente efectivas.</p> <p>Al cierre de 2017 continúan saldos pendientes de cobro de vigencias anteriores a 2015 sin posibilidad de cobro.</p>
------------	--	---------------------------------	------------	----	----	--

## SEGUIMIENTO GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS

De 14 acciones de mejora, 7 fueron cumplidas y efectivas, por tanto se presenta un cumplimiento del 50%. 3 actividades no cumplidas que corresponden a un 21%. 4 acciones cumplidas parcialmente, 28%. Las no cumplidas y parcialmente cumplidas se califican como no efectivas, para un 50% de no efectividad como se registra en la siguiente tabla:

Tabla No.13  
 Información Rezago Presupuestal

No	Código del Hallazgo	Descripción del Hallazgo	Actividad/ Unidad medida	Cumplida	No Cumplida	Parcialmente Cumplida	Efectiva	No Efectiva	Observaciones CGR
1		Según esta auditoría la Variación Absoluta y Porcentual del Presupuesto de Gastos Definitivo se encuentra mal calculado, los valores correctos son contrarios al presentado, quiere decir, los valores negativos presentados son positivos, y los valores positivos presentados son negativos.	NO DISPONIBLE		X			X	En las Notas a los Estados Financieros correspondientes al cierre de 2017, se presenta el mismo error en la Nota No.4 Otros Activos, página 17; adicional a esto, se presenta error en el cuadro de variaciones de la Nota 6 Obligaciones Laborales.
2		La entidad no consolida la información relacionada con el Rezago Presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2016.	NO DISPONIBLE		X			X	Además de que no muestra el total de rezago, existe error en las cifras reportadas para Cuentas por Pagar al cierre de 2016

H35D 22F2	<p>Toma física de inventarios: La entidad efectuó el retiro de los bienes en la cuenta de orden 831510 Activos Retirados ? Propiedad Planta y Equipo, dando manejo a los faltantes como baja de elementos por inservibles o deterioro, y no realizando el registro en la cuenta 8361 que se refiere a Responsabilidades. Falta de aplicación del régimen de contabilidad pública, afectando cuentas que no revelan la realidad de los hechos y transacciones, y que conllevarían a que la entidad de por concluidas las acciones de investigación y recuperación de los elementos declarados como faltantes. el MADS No ha adelantado las acciones administrativas pertinentes para lograr la recuperación de los bienes.</p>	Auditoria Regular Vigencia 2016	31/10/2017	SI	SI	<p>En 2017 se realizó la toma de inventario físico, en donde se encontraron bienes faltantes según inventario de 2016, los cuales se registraron nuevamente como entradas a Almacén. Se identificaron bienes faltantes, bienes que según certificación del Ministerio de Vivienda, se encuentran en su poder. Se identificaron bienes registrados como devolutivos, pero que en realidad corresponden a bienes de consumo. Se identificaron los bienes faltantes, y se comunicó a la Oficina de Control Disciplinario para iniciar la investigación correspondiente. Dadas las comunicaciones con el corredor de seguros, el MADS no cuenta con documentación suficiente e idónea que soporte la reclamación por pérdida de los bienes a la Compañía de Seguros. A marzo de 2018 se encuentran en proceso las resoluciones y actos administrativos que soportan estas gestiones, por tanto a diciembre de 2017 no se registraron contablemente dichos ajustes.</p>
EFECTIVIDAD:						INEFECTIVO

Fuente: Información MADS

3		<p>A 31 de diciembre de 2016, presentan déficit del ejercicio por valor de \$(1.142.764.230) miles.</p> <p>-A 31 de diciembre de 2016, presentan patrimonio negativo por valor de \$(969.302.821) miles.</p> <p>-A 31 de diciembre de 2016, presentan variaciones patrimoniales negativas por valor de \$(1.152.839.202) miles.</p> <p>-A 31 de diciembre de 2016, presentan déficit operacional por valor de \$(1.173.874.322) miles</p>	N/A	X			X	<p>No existe error en las cifras, la información es consistente frente a lo registrado en SIF. Este resultado se ve afectado por el Gasto de Provisiones (especialmente para Litigios por \$1.164.510 millones) que sufrió una variación significativa entre 2015 a 2016. Si no se tuviera en cuenta el gasto por provisiones, se registraría excedente y no déficit.</p>
4		<p>No se tiene una metodología establecida para el cobro de incapacidades; no se puede establecer un criterio de evaluación que nos permita establecer con exactitud el valor de las incapacidades incobrables para efectos de realizar su castigo o provisión, sumado a que se identificó que la liquidación realizada por las EPS difieren en su criterio de las bases salariales, las cuales están siendo evaluadas por el Grupo de Talento Humano.</p>	<p>Gestiones para cobro de incapacidades a EPS. Revisión de procedimiento para cobro.</p>		x		x	<p>Durante 2017, se adelantó el cobro de algunas incapacidades y el restante se encuentran en trámite de cobro y reclamación; se estudia en Comité de Cartera el castigo de obligaciones de difícil cobro. Se actualizó procedimiento para cobro de incapacidades a cargo de Oficina de Talento Humano. Continúan saldos pendientes que son objeto de depuración.</p>

5		Propiedad, planta y equipo: Durante el año 2016 se realizó un proceso de verificación y toma de inventario de los bienes de consumo y bienes devolutivos del almacén general a cargo de los funcionarios. Se establecieron diferencias presentadas en el comparativo, nos permiten evidenciar que se realizaron ajustes a las cuentas contables, reflejando variaciones positivas o negativas entre el año 2015 y el año 2016.	El Ministerio contrató a la empresa CST CONSULTORIA EN SISTEMAS Y TECNOLOGIA SAS proveedora del sistema, para la revisión de la herramienta utilizada por el almacén con el fin de controlar el registro de bienes de la entidad, revisar el estado del programa, reportes generadores, registro de bienes y valores reportados por Almacén a la contabilidad			X		X	Se encuentra en proceso de identificación de personal responsable de la pérdida de elementos para iniciar las acciones correspondientes. Se encuentra en proceso de depuración de identificación y clasificación de bienes devolutivos y de consumo, pendiente el registro de algunos ajustes contables al cierre de 2017.
6		No se cuenta con un mapa de riesgos del proceso de gestión financiera actualizado, ni complementado en cuanto a posibles riesgos			x			x	El proceso de revisión y actualización del mapa de riesgos para el área financiera se inició en octubre de 2017. A febrero de 2018 no se ha formalizado.
7		Se han presentado inconsistencias entre los valores reportados a contabilidad y lo registrado en su base de datos de la Oficina Asesora Jurídica		x			x		Se adoptó el procedimiento de realizar conciliaciones entre las áreas. La información para el cierre de 2017 es consistente con datos de la Oficina Jurídica

8		H3 – Producto de la auditoría se evidenció que aproximadamente el 89.70% del valor de las incapacidades pagadas a los funcionarios durante el año 2013 estaban pendientes de cobro ante las EPS. Auditoría Regular 2013	Gestiones para cobro de incapacidades a EPS. Revisión de procedimiento para cobro.			X		X	Durante 2017, se adelantó el cobro de algunas incapacidades y el restante se encuentran en trámite de cobro y reclamación; se estudia en Comité de Cartera el castigo de obligaciones de difícil cobro. Se actualizó procedimiento para cobro de incapacidades a cargo de Oficina de Talento Humano. Al cierre de 2017 sigue en proceso de depuración por saldos anteriores a 2015.
9		H27 – Deficiencias de control interno relacionadas con el inadecuado flujo de información entre el proceso contable y los demás procesos generadores de hechos, transacciones u operaciones. Auditoría Regular Vigencia 2014	Revisiones	X				X	Se realizan los cruces de información entre área jurídica y contabilidad, se realizan actas mensuales de conciliación. Para el cierre de 2017 no se presentan diferencias significativas.
10	H 28 Vigencia 2014	H28 – Esta situación se presenta por deficiencias de control interno que permiten realizar compensaciones de activos, pasivos, ingresos, costos y gastos y la utilización inadecuada de cuentas que tienen el propósito de registrar hechos diferentes al realizado. Auditoría Regular Vigencia 2014.	Actas de verificación			X		X	Durante 2017 se continúan realizando comprobantes contables manuales para el registro de movimientos de Almacén. Al cierre de 2017 se encuentran pendientes ajustes contables como resultado de depuración de datos de Almacén.

11	H 29 Vigencia 2014	H29 – Se encuentran cuentas del Activo y Pasivo sin identificación del tercero o con saldos negativos. Esta situación se presenta por deficiencias de control interno relacionadas con el registro de las transacciones.	Herramienta de validación	X			X		En la muestra de cuentas revisada para el cierre de 2017, no se presentan auxiliares con tercero genérico ni saldos de naturaleza contraria a la de la cuenta.
12	H 30 Vigencia 2014	H30 – Existen cuentas con saldos en auxiliares de naturaleza contraria a la de la cuenta. Esta situación se presenta por deficiencias de control interno relacionadas con el registro de las transacciones. Auditoría regular vigencia 2014.	Herramienta de validación	X			X		En la muestra de cuentas revisada para el cierre de 2017, no se presentan auxiliares con tercero genérico ni saldos de naturaleza contraria a la de la cuenta.
13	H31 Vigencia 2014	H31 – No se registra en las Notas a los Estados Financieros la justificación de los bienes no explotados y el detalle de los pagos por sentencias. Esta situación se presenta por cuanto no se da cumplimiento en su totalidad a las disposiciones del Manual de Procedimientos en el Capítulo III (ítem i) y Capítulo V (ítem a). Auditoría Regular Vigencia 2014.	Actualización de Manual	X			X		En las Notas a los Estados Financieros correspondientes al cierre de 2017, se registra explicación de los ítems de la observación.
14	H 32 Vigencia 2014	H32 – Cifras no razonables presentadas en los Estados Financieros. Esta situación se presenta por deficiencias o inexistencia de controles internos relacionados con las gestiones administrativas tendientes a depurar cifras y datos contenidos en los estados contables. Auditoría Regular Vigencia 2014.	Mesas de trabajo	X			X		Se han realizado ajustes contables y actualización de procedimientos que mejoran la calidad de la información presentada.

Fuente: Información MADS

ANEXO 2 ESTADOS FINANCIEROS



## CERTIFICACION

Los suscritos Representante Legal y Contador del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE -- MADS, de acuerdo con lo exigido por la Resolución 706 de diciembre de 2016, emanada de la Contaduría General de la Nación, se permiten certificar que la información Financiera, Económica, Social y Ambiental del MADS, reportada con corte del 31 de diciembre de 2017, según los formatos CGN2005.001, CGN2005.002 y Variaciones Trimestrales fue enviada a través del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública – CHIP.

Que los Estados Financieros fueron preparados y sus saldos fueron tomados fielmente de los libros de contabilidad, que la contabilidad se elaboró conforme a la normativa señalada en el Régimen de Contabilidad Pública y que la información revelada refleja en forma fidedigna la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad.

Que los hechos, transacciones y operaciones han sido reconocidos y realizados por el Ministerio durante el periodo contable.

Que los hechos económicos se revelan conforme a lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública.

Que el valor de los activos, pasivos, patrimonio, ingresos, gastos y cuentas de orden han sido revelados en los estados contables básicos hasta la fecha de corte, por la entidad.

Que los activos representan un potencial de servicios o beneficios económicos futuros y los pasivos representan hechos pasados que implican un flujo de salida de recursos, en desarrollo de las funciones de cometido estatal de la entidad.

La presente certificación se expide en Bogotá D.C., a los 15 días del mes de febrero de 2018.



LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA  
MINISTRO



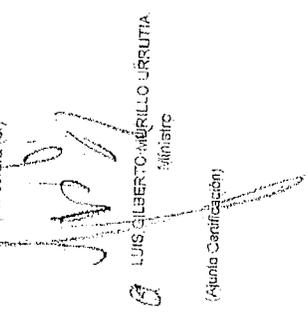
GEORIA ALCIRA GARZÓN GALÁN  
Contador  
TP 20.517 T



ANEXO No. 1  
**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**BALANCE GENERAL**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017**  
 (Cifras en pesos)

Código	ACTIVO	Período	Período	Código	PASIVO	Período	Período
		Actual	Anterior			Actual	Anterior
<b>CORRIENTE (1)</b>							
11	Efectivo	154.130.943.502	143.573.131.353	21	Depósitos y exigibilidades	29.552.286.553	13.333.285.532
12	Inversiones	1.390.296.882	3.443.534.872	22	Deuda pública	0	0
13	Rentas por cobrar	0	0	23	Obligaciones financieras	23.775.966.593	0
14	Deudores	0	0	24	Cuentas por pagar	17.254.447.199	0
15	Inventarios	152.830.846.650	145.124.596.581	25	Obligaciones laborales	2.456.773.706	31.511.640
16	Otros activos	0	0	26	Bonos y títulos emitidos	265.947.000	0
17	Saldo neto de consolidación en cuentas de balance (CR) *	0	0	27	Pasivos estimados	0	1.076.916.650
18		0	0	29	Otros pasivos	20.179.364	11.053
<b>NO CORRIENTE (2)</b>							
12	Inversiones	62.896.220.795	64.963.054.107	<b>NO CORRIENTE (5)</b>			
13	Rentas por cobrar	0	0	22	Deuda pública	1.283.519.413.534	1.184.510.925.608
14	Deudores	0	0	23	Obligaciones financieras	0	0
15	Proveedores, alacra y equipo	0	0	24	Cuentas por pagar	0	0
16	Bienes de beneficio y uso público	15.812.345.256	16.173.295.363	25	Obligaciones laborales	0	0
17	Recursos naturales y del ambiente	0	0	26	Bonos y títulos emitidos	0	0
18	Otros activos	0	0	27	Pasivos estimados	0	0
19	Saldo neto de consolidación en cuentas de balance (CR) *	46.093.875.539	48.794.738.774	29	Otros pasivos	1.164.310.925.603	0
		0	0	<b>TOTAL INTERÉS MINORITARIO (6)</b>			
		0	0	Participación de terceros			
		0	0	Participación patrimonial del sector público			
<b>TOTAL ACTIVO (3)</b>							
		215.827.164.297	213.541.185.490	<b>3 PATRIMONIO (7)</b>		-1.093.844.535.990	-569.302.325.850
		0	0	21 Hacienda pública		-1.093.844.535.990	-569.302.325.850
		0	0	32 Patrimonio institucional		0	0
<b>CUENTAS DE ORDEN ACREEDOR (8)</b>							
		497.270.282.145	490.771.364.913	<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO (8)</b>			
		0	0	219.341.185.490			
		0	0	<b>CUENTAS DE ORDEN ACREEDOR</b>			
		0	0	91 Responsabilidades contingentes			
		0	0	92 Acreedores fiscales			
		0	0	93 Acreedores de control			
		0	0	94 Acreedores judiciales			
		0	0	99 Acreedores por contra (db)			
		0	0	17.946.497.749.315			
		0	0	302.117.967			
		0	0	17.946.799.367.202			
		0	0	3.766.014.901.130			

  
**GLORIA ALCÍVAR SALÁN**  
 Contadora TP 20.517 T

  
**LUIS GILBERTO MIRILLO JIRRUTIA**  
 Ministro  
 (Aplura Certificación)



ANEXO No.2  
**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**BALANCE GENERAL**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2017**  
**(Cifras en pesos)**

Código	ACTIVO	Período Actual		Período Anterior		Código	PASIVO	Período Actual		Período Anterior	
		CORRIENTE (1)		CORRIENTE (1)				CORRIENTE (1)		CORRIENTE (1)	
		154.130.943.502	148.573.151.353					26.552.286.653	18.333.085.532		
11	Efectivo	1.300.296.052	3.448.534.672			21	Depósitos y exigibilidades	0	0		
1105	Caja	0	0			2105	Operaciones de banca central	0	0		
1110	Bancos y corporaciones	0	0			2110	Operaciones de captación y servicios financieros	0	0		
1115	Fondos interbanc. vendidos y pactos de	1.300.296.052	3.448.534.672			2115	Fondos comprados y pactos de recompra	0	0		
1120	Fondos en tránsito	0	0					0	0		
1125	Fondos especiales	0	0					0	0		
12	Inversiones	0	0			22	Deuda pública	0	0		
1201	De renta fija	0	0			2205	Interna	0	0		
1207	Patrimoniales método del costo	0	0			2210	Externa	0	0		
1215	De renta variable en empresas privadas	0	0					0	0		
1260	Provisión para protección de inversiones	0	0					0	0		
13	Rentas por cobrar	0	0			23	Obligaciones financieras	0	0		
1305	Vigencia actual	0	0			2305	Obligaciones financieras nacionales	0	0		
1310	Vigencia anterior	0	0			2310	Obligaciones financieras del exterior	0	0		
1315	Difficil recaudo	0	0					0	0		
1380	Provisión para rentas por cobrar	0	0					0	0		
14	Deudores	152.830.646.650	145.124.506.661			24	Cuentas por pagar	23.776.986.593	17.204.447.189		
1401	Ingresos no Tributarios	4.741.892.280	4.238.920.169			2401	Proveedores nacionales	17.973.632.899	15.127.833.151		
1404	Fondos Especiales	0	0			2403	Transferencias	1.127.645.324	0		
1413	Transferencias por cobrar	0	0			2406	Proveedores del exterior	0	0		
1415	Préstamos concedidos	0	0			2410	Contratistas	0	0		
1420	Avances y anticipos entregados	0	0			2415	Operaciones de seguros y reaseguros	0	0		
1424	Requisitos Entregados en Administración	264.223.090	264.223.080			2420	Aportes por pagar a afiliados	0	0		
1425	Depósitos entregados	147.662.170.000	140.451.285.059			2425	Acreedores	0	0		
1470	Otros deudores	0	0			2430	Subsidios asignados	2.146.334.568	1.092.702.656		
1475	Deudas de difícil cobro	102.561.230	170.168.373			2435	Gastos financieros por pagar	0	0		
1480	Provisión para deudores	0	0			2436	Retención en la fuente e impuesto de la	0	0		
		0	0			2437	Retención impuesto de industria y comer.	825.040.325	824.378.635		
		0	0				por pagar	0	0		
15	Inventarios	0	0			2440	Impuestos, contribuciones y tasas por p.	0	0		
1505	Mercancías procesadas	0	0			2445	Impuesto al valor agregado	0	0		
1510	Mercancías en existencia	0	0			2446	Créditos judiciales	0	0		
1515	Materias primas y suministros	0	0			2450	Avances y anticipos recibidos	0	0		
1519	Banco de órganos y tejidos	0	0			2455	Depósitos recibidos de terceros	0	0		
1520	Productos en proceso	0	0			2460	Créditos judiciales	0	0		
1525	En tránsito	0	0			2465	Premios por pagar	1.604.133.409	160.332.738		
1530	En poder de terceros	0	0			2490	Otras cuentas por pagar	0	0		
1580	Provisión para protección de inventarios	0	0					0	0		
19	Otros activos	0	0			25	Obligaciones laborales	2.486.173.708	51.811.640		
1905	Gastos pagados por anticipado	0	0			2505	Salarios y prestaciones sociales	2.478.436.249	51.811.640		
1901	Efectivo	0	0					0	0		
1910	Cargos diferidos	0	0			2510	Pensiones por pagar	8.737.268	0		
1915	Obras y mejoras en propiedad ajena	0	0					0	0		
1920	Bienes entregados a terceros	0	0					0	0		
1925	Amortiz. de bienes entregados a terceros	0	0			26	Bonos y títulos emitidos	268.947.000	0		
1920	Bienes en proceso de liquidación	0	0			2625	Bonos Pensionales	268.947.000	0		
1930	Bienes recibidos en dación de pago	0	0			2630	Títulos emitidos por el tesoro nacional	0	0		
1935	Provis. bienes recib. en dación de pago	0	0					0	0		
1940	Activos adq. de instituciones inscristas.	0	0			27	Pasivos estimados	0	1.076.815.650		
1941	Bienes adquiridos en leasing	0	0			2705	Provisión para obligaciones fiscales	0	0		
1942	Deprec. de bienes adquiridos en leasing	0	0			2710	Provisión para contingencias	0	0		
1943	Amortiz. de bienes adquiridos en leasing	0	0			2715	Provisión para prestaciones sociales	0	0		
1945	Capital garantía otorgado	0	0			2720	Pensiones de jubilación	0	1.076.815.650		
1950	Responsabilidades	0	0			2725	Provisión para seguros	0	0		
1955	Provisión para responsabilidades	0	0			2790	Provisiones diversas	0	0		
1960	Bienes de arte y cultura	0	0					0	0		
1965	Provisión de bienes de arte y cultura	0	0			29	Otros pasivos	20.179.354	11.053		
1970	Intangibles	0	0			2905	Recaudos a favor de terceros	20.179.354	11.053		
1975	Amortización acumulada de intangibles	0	0			2910	Ingresos recibidos por anticipado	0	0		
1995	Principal y subalterna	0	0			2915	Créditos diferidos	0	0		
1999	Valorizaciones	0	0			2990	Obligaciones en investigación	0	0		
	Saldo neto de consolidación en cuentas de balance (C/R)	0	0					0	0		



ANEXO No. 2  
**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**BALANCE GENERAL**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2017**  
 (Cifras en pesos)

ACTIVO NO CORRIENTE (2)	Período	Período	PASIVO NO CORRIENTE (5)	Período	Período
	Actual	Anterior		Actual	Anterior
	62.696.220.795	64.968.054.137		1.283.919.413.634	1.164.510.925.808
12 Inversiones	0	0	22 Deuda pública	0	0
1201 De renta fija	0	0	2205 Interna	0	0
1206 Operaciones cobertura	0	0	2210 Externa	0	0
1208 Inversiones Patrimoniales	0	0			
1280 Provisión para protección de inversiones	0	0	23 Obligaciones financieras	0	0
			2305 Obligaciones financieras nacionales	0	0
13 Rentas por cobrar	0	0	2310 Obligaciones financieras del exterior	0	0
1310 Vigencia anterior	0	0			
1315 Difícil recaudo	0	0	24 Cuentas por pagar	0	0
1380 Provisión para rentas por cobrar	0	0	2405 Proveedores nacionales	0	0
			2406 Proveedores del exterior	0	0
14 Deudores	0	0	2410 Contratistas	0	0
1404 Fondos Especiales	0	0	2415 Operaciones de seguros y reaseguros	0	0
1409 Servicios de Salud	0	0	2420 Aportes por pagar a afiliados	0	0
1413 Transferencias por Cobrar	0	0	2425 Acreedores	0	0
1420 Avances y anticipos entregados	0	0	2430 Subsidios asignados	0	0
1422 Antic. o saldos a favor por implos. y cont	0	0	2435 Gastos financieros por pagar	0	0
1425 Depósitos entregados	0	0	2437 Retención imp. de ind. y cio. por pagar	0	0
1470 Otros deudores	0	0	2440 Impuestos, contribuciones y tasas por p.	0	0
1475 Deudas de difícil cobro	0	0	2445 Impuesto al valor agregado	0	0
1480 Provisión para deudores	0	0	2450 Avances y anticipos recibidos	0	0
			2455 Depósitos recibidos de terceros	0	0
16 Propiedades, planta y equipo	16.612.345.256	16.173.295.303	2460 Premios por pagar	0	0
1605 Terrenos	1.695.017.286	1.695.017.286	2490 Otras cuentas por pagar	0	0
1610 Semovientes	0	0			
1615 Construcciones en curso	0	0	25 Obligaciones laborales	0	0
1620 Maquinaria, planta y equipo en montaje	0	0	2505 Salarios y prestaciones sociales	0	0
1625 Maquinaria, planta y equipo en tránsito	0	0	2510 Pensiones por pagar	0	0
1630 Equipos y materiales en depósito	0	0			
1635 Bienes muebles en bodega	1.553.754.624	1.589.458.227	26 Bonos y títulos emitidos	0	0
1637 Propiedades, planta y equipo	2.593.972.368	2.283.366.456	2605 Títulos de regulación monetaria y cambi	0	0
1640 Edificaciones	13.766.038.317	13.243.305.879	2610 Bonos	0	0
1643 Vías de comunicación y acceso	0	0	2615 Bonos y títulos pensionales	0	0
1645 Plantas y ductos	0	0	2620 Títulos emitidos por el tesoro nacional	0	0
1650 Redes, líneas y cables	0	0	2690 Otros bonos y títulos emitidos	0	0
1655 Maquinaria y equipo	482.345.580	409.623.889			
1660 Equipo médico y científico	23.737.398	23.420.756	27 Pasivos estimados	1.283.919.413.634	1.164.510.925.808
1665 Muebles, enseres y equipos de oficina	1.440.531.676	1.399.589.936	2705 Provisión para obligaciones fiscales	0	0
1670 Equipos de comunicación y computación	6.875.894.104	6.093.043.487	2710 Provisión para contingencias	1.172.582.033.095	1.164.510.925.808
1675 Equipo de transporte, tracción y elevac.	858.123.900	1.057.031.087	2720 Pensiones de jubilación	111.026.479.649	0
1680 Equipo de comedor, cocina, desp. y hotel	19.614.206	19.612.206	2721 Provisiones para bonos pensionales	0	0
1685 Depreciación acumulada	10.812.096.328	9.787.599.046	2725 Provisión para seguros	0	0
1690 Depreciación diferida	0	0	2790 Provisiones diversas	0	0
1695 Provisiones	1.884.589.815	1.884.689.815			
17 Bienes de beneficio y uso público	0	0	29 Otros Pasivos	0	0
1704 Materiales en tránsito	0	0	2905 Recaudos a favor de terceros	0	0
1705 Bienes de benef. y uso público en const.	0	0	2910 Ingresos recibidos por anticipado	0	0
1710 Bienes de uso público	0	0	2915 Créditos diferidos	0	0
1715 Bienes históricos y culturales	0	0	2920 Capital garantía emitido	0	0
1725 Amort. acum. de bienes de uso público	0	0			
18 Recursos naturales y del ambiente	0	0	TOTAL INTERÉS MINORITARIO (6)	0	0
1804 Recursos Naturales Renovables	0	0	Participación de terceros	0	0
1806 inversión en recursos naturales renovab.	0	0	Participación patrimonial del sector públi	0	0
1815 Recursos no renovables	0	0			
1820 Agotam. acum. de recursos no renovab)	0	0			
1825 Inver. en explot. de recursos no renova	0	0			
1830 Amort. acum. de inv. en rec. no renovab	0	0			
1835 Amort. acum. de rec. renovables	0	0			







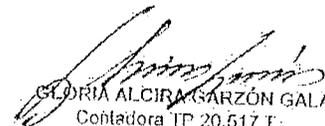
Anexo No. 3  
**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2017**  
 (Cifras en pesos)

Código Cuentas

	Período Actual	Período Anterior
<b>INGRESOS OPERACIONALES (1)</b>		
41 Ingresos fiscales	218.994.317.816	212.661.113.877
42 Venta de bienes	44.963.296.315	48.691.446.569
43 Venta de servicios	0	0
44 Transferencias	0	0
47 Operaciones Interinstitucionales (Recibidas)	0	196.179.648
	<u>174.031.021.501</u>	<u>163.773.467.660</u>
<b>COSTO DE VENTAS (2)</b>		
61 Costo de ventas de bienes y servicios	0	0
	<u>0</u>	<u>0</u>
<b>GASTOS OPERACIONALES (3)</b>		
51 De administración	285.179.403.873	1.386.535.420.015
52 De operación	68.597.624.961	54.478.770.445
53 Provisiones, agotamiento, amortización	398.569.934	7.110.654.333
54 Transferencias	43.004.493.702	1.157.498.563.107
55 Gastos público social	28.683.695.000	26.840.129.580
56 Gastos de inversión social	87.468.167.830	85.906.564.365
57 Operaciones Interinstitucionales (Giradas)	0	0
	<u>57.046.862.446</u>	<u>54.700.738.195</u>
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL (4)</b>		
	<u>-56.185.086.057</u>	<u>-1.173.874.306.138</u>
<b>OTROS INGRESOS (5)</b>		
Otros ingresos	50.294.777.910	32.951.055.601
	<u>50.294.777.910</u>	<u>32.951.055.601</u>
<b>SALDO NETO DE CONSOLIDACIÓN EN CUENTAS DE RESULTADO (DB) (6) *</b>		
	<u>0</u>	<u>0</u>
<b>OTROS GASTOS (7)</b>		
58 Otros gastos	105.061.252.214	1.840.964.089
	<u>105.061.252.214</u>	<u>1.840.964.089</u>
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) ANTES DE AJUSTES POR INFLACIÓN (8)</b>		
	<u>-120.951.560.361</u>	<u>-1.142.764.214.626</u>
<b>EFFECTO NETO POR EXPOSICIÓN A LA INFLACIÓN (9)</b>		
49 Corrección monetaria	0	0
	<u>0</u>	<u>0</u>
<b>PARTICIPACIÓN DEL INTERÉS MINORITARIO EN LOS RESULTADOS (10) *</b>		
	<u>0</u>	<u>0</u>
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO (11)</b>		
	<u>-120.951.560.361</u>	<u>-1.142.764.214.626</u>

  
 LUIS GILBERTO MURIILLO URRUTIA  
 Ministro

(Ajusto Certificación)

  
 GLORIA ALCIRA GARZÓN GALÁN  
 Contadora TP. 20.517 F



Anexo No. 4  
**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2017**  
 (Cifras en pesos)

Código	Concepto	Periodo Actual \$	Periodo Anterior \$
<b>INGRESOS OPERACIONALES (1)</b>		<u>161.947.455.370</u>	<u>157.960.375.682</u>
41	Ingresos Fiscales		
4105	Tributarios	<u>44.963.296.315</u>	<u>48.691.446.569</u>
4110	No tributarios	0	0
4115	Rentas parafiscales	44.963.296.315	48.691.506.569
4120	Ingresos por fondos especiales	0	0
4195	Devoluciones, descuentos, amnistías	0	0
		0	60.000
42	Venta de Bienes		
4205	Bienes producidos	0	0
4210	Bienes comercializados	0	0
4295	Devoluciones, rebajas y descuentos en venta de bienes (db)	0	0
		0	0
43	Venta de Servicios		
4305	Servicios educativos	0	0
4310	Servicios de provisión social	0	0
4312	Servicios de salud	0	0
4315	Servicios de energía	0	0
4321	Servicios de acueducto	0	0
4322	Servicio de alcantarillado	0	0
4323	Servicios de aseo	0	0
4325	Servicios de gas combustible	0	0
4330	Servicios de tránsito y transporte	0	0
4335	Servicios de telecomunicaciones	0	0
4340	Juegos de suerte y azar	0	0
4345	Servicios hoteleros	0	0
4350	Servicios financieros	0	0
4355	Servicios de seguros y reaseguros	0	0
4360	Servicios de documentación e identificación	0	0
4395	Devoluciones, rebajas y descuentos en venta de servicios (db)	0	0
		0	0
44	Transferencias		
4405	Transferencias intergubernamentales recibidas	0	<u>196.179.648</u>
4406	Transferencias corrientes recibidas	0	0
4407	Situado fiscal recibido	0	0
4419	Transferencias de capital recibidas por participación en los ingresos corrientes de la Nación	0	0
4420	Otras transferencias de capital recibidas	0	0
4425	Otras transferencias corrientes	0	0
4428	Otras transferencias	0	0
4470	Otras transferencias recibidas	0	196.179.648
		0	0
47	Operaciones Interinstitucionales		
4705	Aportes y traspaso de fondos recibidos	<u>174.031.021.501</u>	<u>163.773.487.660</u>
4720	Operaciones de enlace con situación de fondos	173.714.609.668	163.419.225.524
4722	Operaciones de enlace sin situación de fondos	0	60.000
4725	Operaciones de traspaso de bienes	316.411.833	354.202.136
		0	0
57	Operaciones Interinstitucionales		
5705	Aportes y traspasos de fondos girados	<u>57.046.862.446</u>	<u>54.700.738.195</u>
5720	Operaciones de enlace	43.989.251.325	36.398.489.167
5722	Operaciones de enlace sin situación de fondos	13.051.945.425	18.302.249.028
5725	Operaciones de traspaso de bienes	5.665.698	0
		0	0



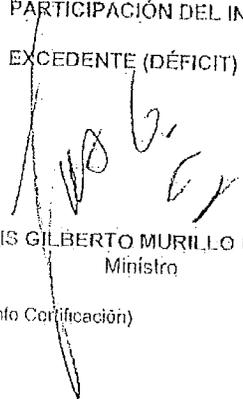
Anexo No. 4  
**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2017**  
(Cifras en pesos)

Código	Concepto	Período Actual	Período Anterior
6	<b>COSTO DE VENTAS (2)</b>	<u>0</u>	<u>0</u>
61	Costo de ventas de bienes y servicios	<u>0</u>	<u>0</u>
6105	Mercancías procesadas	<u>0</u>	<u>0</u>
6110	Bienes comercializados	<u>0</u>	<u>0</u>
6140	Servicios de tránsito y transporte	<u>0</u>	<u>0</u>
6145	Servicios de telecomunicaciones	<u>0</u>	<u>0</u>
6150	Juegos de suerte y azar	<u>0</u>	<u>0</u>
6155	Servicios hoteleros	<u>0</u>	<u>0</u>
6160	Servicios financieros	<u>0</u>	<u>0</u>
6165	Servicios de seguros y reaseguros	<u>0</u>	<u>0</u>
6190	Otros servicios	<u>0</u>	<u>0</u>
	<b>GASTOS OPERACIONALES (3)</b>	<u>228.132.541.427</u>	<u>1.331.834.681.820</u>
51	<b>De administración</b>	<u>68.597.624.961</u>	<u>54.478.770.445</u>
5101	Servicios personales	29.797.274.019	26.587.245.408
5102	Contribuciones Imputadas	24.245.533.830	15.995.053.641
5103	Contribuciones efectivas	5.219.434.461	4.765.894.418
5104	Aportes sobre Nómina	1.120.794.100	1.039.338.800
5111	Generales	7.885.894.118	5.887.324.774
5120	Impuestos Contribuciones y Tasas	388.694.433	403.913.404
52	<b>De operación</b>	<u>398.559.934</u>	<u>7.110.654.333</u>
5202	Servicios personales	4.370.605	8.956.865
5211	Generales	394.189.329	7.101.682.068
5220	Impuestos Contribuciones y Tasas	0	14.800
53	<b>Provisiones, agotamiento, depreciaciones y amortizaciones</b>	<u>43.004.493.702</u>	<u>1.157.498.563.107</u>
5307	Provisiones para Protección de Propiedades Planta y Equipo	0	0
5309	Provisiones para Responsabilidades	0	0
5314	Provisiones para contingencias	43.004.493.702	1.157.498.563.107
5330	Depreciación de Propiedades Planta y Equipo	0	0
5340	Amortizaciones de Propiedades planta	0	0
5344	Amortizaciones de bienes entregados a terceros	0	0
5345	Amortizaciones de Intangibles	0	0
54	<b>Transferencias</b>	<u>28.663.695.000</u>	<u>26.840.129.580</u>
5401	Transferencias por convenios con el sector privado	0	0
5403	Corrientes al Gobierno General	0	0
5404	Corrientes a las Empresas	0	0
5407	Situado fiscal	0	0
5408	Sistema General de Participación Agua Potable y Saneamiento Básico	0	0
5411	Transferencias de capital al gobierno general	0	0
5415	Otras transferencias giradas	0	0
5417	Transferencias corrientes giradas al exterior	0	0
5419	Transferencias de capital giradas por participación en ingresos corrientes de la nación	0	0
5420	Otras transferencias de capital giradas	0	0
5423	Otras transferencias	28.663.695.000	26.840.129.580
55	<b>Gastos Público Social</b>	<u>87.468.167.830</u>	<u>85.906.564.355</u>
5503	Agua Potable y Saneamiento Básico	0	0
5504	Vivienda	0	0
5508	Medio Ambiente	87.468.167.830	85.906.564.355
56	<b>Gastos Inversión Social</b>	<u>0</u>	<u>0</u>
5603	Medio Ambiente	0	0
	<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL (4)</b>	<u>-66.185.086.057</u>	<u>-1.173.874.306.138</u>

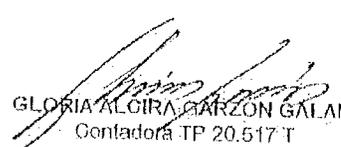


Anexo No. 4  
 MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE  
 ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL  
 AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2017  
 (Cifras en pesos)

Código	Concepto	Periodo Actual	Periodo Anterior
48	OTROS INGRESOS (5)		
4805	Financieros	<u>50.294.777.910</u>	<u>32.951.055.601</u>
4806	ajuste por diferencial cambiario	-4.932.111.609	11.832.106.667
4808	Otros ingresos ordinarios	0	901.572.500
4810	Extraordinarios	12.167.012.033	16.188.109.944
4815	Ajuste de ejercicios anteriores	33.077.791.524	18.849.565
		117.862.144	4.512.357.935
58	OTROS GASTOS (7)		
5802	Comisiones	<u>105.061.252.214</u>	<u>1.840.864.089</u>
5805	Financieros	12.768	312.259
5806	Perdida por el metodo de participación	0	0
5808	Otros Gastos Ordinarios	0	0
5810	Extraordinarios	657.227	634.309.077
5815	Ajustes de ejercicios anteriores	0	0
5899	Gastos asignados a costos de producción y/o servicios	105.080.582.219	1.206.342.753
		0	0
	EXCEDENTE (DÉFICIT) ANTES DE AJUSTES POR INFLACIÓN (8)	<u>-120.951.560.361</u>	<u>-1.142.764.214.626</u>
	EFFECTO NETO POR EXPOSICIÓN A LA INFLACIÓN (9)		
4905	Corrección monetaria	0	0
		0	0
	PARTICIPACIÓN DEL INTERÉS MINORITARIO EN LOS RESULTADOS (10) *	0	0
	EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO (11)	<u>-120.951.560.361</u>	<u>-1.142.764.214.626</u>

  
 LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA  
 Ministro

(Ajuño Certificación)

  
 GLORIA ALCIRA GARZÓN GALÁN  
 Contadora TP 20.517 T



ANEXO No. 5  
 MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE  
 ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO  
 AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2017  
 (Cifras en pesos)

SALDO DEL PATRIMONIO A DICIEMBRE 31 DE 2016	(1)	-969.302.825.850
VARIACIONES PATRIMONIALES DURANTE DICIEMBRE 2017	(2)	-124.341.710.140
SALDO DEL PATRIMONIO A DICIEMBRE 31 DE 2017	(3)	<u>-1.093.644.535.990</u>

DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES (2)

INCREMENTOS:	(4)	1.148.032.339.839
DISMINUCIONES:	(5)	1.023.690.629.699
PARTIDAS SIN MOVIMIENTO	(6)	42.162.161.376

  
 LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA  
 Ministro

  
 GLORIA ALCIBA GARZÓN GALÁN  
 Contadora TP 20.517 T

(Ajunto Certificación)



87112-

Bogotá D.C.,

Doctor

**Luis Gilberto Murillo**

**Ministro**

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Calle 37 # 8-40

Bogotá D.C.

Tel 3323400

Contraloría General de la República :: SGD 07-06-2018 09:51  
Al Contestar Cite Este No.: 2018EE0069253 Fol: 19 Anex: 0 FA: 0  
ORIGEN 87112-DIRECCIÓN DE VIGILANCIA FISCAL PARA EL SECTOR MEDIO AMBIENTE / JAVIER  
ERNESTO GUTIERREZ OVIEDO  
DESTINO LUIS GUILLERMO MURILLO URRUTIA / MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO  
SOSTENIBLE  
ASUNTO CONFIRMACIÓN DE HALLAZGOS DENUNCIA CODIGO SIPAR N.º 2017-129013-82111-D.  
OBS MINAMBIENTE (CONTRATOS N.º 543 DE 14 Y N.º 644 DE 2017)  
**2018EE0069253**



MADS E1-2018-017044 12/08/2018 13:27:14  
CONTRALORIA CONTROL INTERNO.txt  
Folios: 10 Anexos: 0



**Referencia: CONFIRMACIÓN DE HALLAZGOS DENUNCIA CODIGO SIPAR N.º 2017-129013-82111-D.  
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MINAMBIENTE  
(CONTRATOS N.º 543 DE 14 y N.º 644 DE 2017)**

Respetado doctor Murillo:

De acuerdo con el procedimiento ECP-01-PR-001 Versión 1.0<sup>1</sup>, en concordancia con lo estipulado en el Decreto Ley 267 de 2000 y la Guía de auditoría vigente en la CGR, me permito informarle que las observaciones comunicadas mediante oficio N.º.2018EE0051589 del 02 de mayo de 2018 fueron validadas como hallazgos administrativos con presunta connotación disciplinaria, así:

"(...)

**HALLAZGO N.º1. SUPERVISIÓN DEL CONTRATO 543 DE 2014 - HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.**

### CRITERIO

Los numerales 1 y 2 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993 establece:

"(...)

*Artículo 4º.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

*1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.*

*2o. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar. (...)"*

<sup>1</sup> Procedimiento para la atención, trámite y seguimiento a los derechos de petición en la Contraloría General de la República.

Los numerales 1 y 2 del artículo 26 de la mencionada Ley disponen:

*Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:*

*1º. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

*2º. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.*

Respecto a la función de supervisión e interventoría contractual, el Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 indica que la Supervisión consiste en:

*ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

*La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.*

Adicionalmente, el Artículo 84, indica, respecto a las facultades y deberes de los supervisores que:

*“(...) La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.<sup>2</sup> (...)”*

Contrato de prestación de servicios N.º 543 de 2014 del 26 de noviembre de 2014:

“(...)”

<sup>2</sup> Subrayados para este documento.

**CLÁUSULA OCTAVA: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA:**

*B. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA: El Contratista en desarrollo del objeto contractual se compromete a realizar, además de las obligaciones generales y derivadas de las disposiciones legales vigentes que regulan su actividad, la totalidad de las siguientes obligaciones específicas:*

(...)

*12. El contratista deberá elaborar y hacer entrega mensual de los reportes técnicos, diagnósticos e información complementaria de todas y cada una de las visitas de verificación y mantenimiento preventivo y correctivo que realice, adjuntando registros fotográficos del antes y del después.*

*16. Prestar los servicios complementarios, descritos en el anexo técnico, necesarios para el mantenimiento de la infraestructura física de los bienes del Ministerio objeto del contrato, **por solicitud expresa del supervisor**, para lo cual deberá presentar la cotización para la aprobación del supervisor en los términos descritos en la ficha técnica. Subrayado y negrilla fuera de texto. (...)*

(...)

*CLAUSULA VIGESIMA CUARTA. DOCUMENTOS DEL CONTRATO: Forman parte integral del contrato los siguientes documentos: 1. El estudio previo. 2. El análisis del sector. 3. El pliego de condiciones y las adendas que modificaron el mismo. 4. La propuesta presentada por EL CONTRATISTA. 5. La Resolución de adjudicación. 6 Las pólizas expedidas, sus anexos y clausulados generales y particulares, 7. El certificado de disponibilidad presupuestal, con su correspondiente registro presupuestal. 8. Cupo de autorización de vigencias futuras (2015-2016), con número de Referencia 1-2014-059341 de fecha 22 de Agosto de 2014.9. Las resoluciones, actas de acuerdo, comunicaciones que se produzcan durante la ejecución del contrato y los demás documentos del proceso abreviado y del contrato. (...)*

La Ley 734 de 2002, establece:

*“(...) Artículo 48 Numeral 2. Obstaculizar en forma grave la o las investigaciones que realicen las autoridades administrativas, jurisdiccionales o de control, o no suministrar oportunamente a los miembros del Congreso de la República las informaciones y documentos necesarios para el ejercicio del control político. (...)*”

*“(...) Artículo 50. Faltas graves y leves. Constituye falta disciplinaria grave o leve, **el incumplimiento de los deberes**, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley. (...)*”

**Hechos**

En septiembre de 2014, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dio inicio a la subasta inversa electrónica N°. 016 - 2014, la cual derivó en la celebración del

Contrato de prestación de servicios No.543 de 2014 el 26 de Noviembre del mismo año con la firma TEC·CONS Ingeniería S.A.S, por valor de \$537.333.165 con el objeto de:

*“Contratar el servicio de mantenimiento integral preventivo y correctivo de la infraestructura física y sus componentes, incluyendo personal, suministro de materiales, insumos, herramientas, equipos y demás bienes y servicios necesarios para garantizar el adecuado funcionamiento de la actual sede del ministerio de ambiente y desarrollo sostenible en Bogotá D.C. o las que llegare adquirirse, ocuparse o hacerse responsable.”*

Como parte de las obligaciones del contratista, se estipuló:

**CLÁUSULA OCTAVA:** OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: (...) B.  
Obligaciones específicas del contratista: (...)

*12. El contratista deberá elaborar y hacer entrega mensual de los reportes técnicos, diagnósticos e información complementaria de todas y cada una de las visitas de verificación y mantenimiento preventivo y correctivo que realice, **adjuntando registros fotográficos del antes y del después.***

*16. Prestar los servicios complementarios, descritos en el anexo técnico, necesarios para el mantenimiento de la infraestructura física de los bienes del Ministerio objeto del contrato, por solicitud expresa del supervisor, para lo cual deberá presentar la cotización para la aprobación del supervisor en los términos descritos en la ficha técnica.*

Así mismo, en el numeral 2.3 del anexo técnico o ficha técnica del contrato, se indica:

*“(...) 2.3. Servicios Complementarios.*

*El Contratista debe estar en capacidad de prestar los servicios complementarios que requiera el MINISTERIO, los cuales serán ejecutados por solicitud del Supervisor y previa presentación de la cotización respectiva, la cual deberá ser aprobada por el Supervisor. (...)”*

*Para la prestación de los Servicios Complementarios, el Contratista deberá presentar mínimo dos (2) cotizaciones, en un término máximo de (24) horas que deben incluir mano de obra, suministro de materiales, insumos, herramientas, equipos y demás bienes y servicios necesarios, programación de las actividades y la respectiva justificación cuando aplique, de porque no puede realizar la labor el personal ofertado.*

*Los servicios complementarios que deberá ofrecer el futuro contratista son los que se detallan a continuación:*

*(...)*

*2.3.3.6. Servicios de impermeabilización y mantenimiento de cubiertas.*

*Mantenimiento, reparación e impermeabilización de cubiertas o terrazas en concreto, asbesto-cemento, policarbonato. (...)”*

Una vez revisado el expediente del contrato N°. 543 de 2014, suministrado por el Ministerio de Ambiente, no se evidenció ningún soporte de registros fotográficos del antes y después, como tampoco las dos cotizaciones mínimas necesarias con mano de obra, suministro de materiales, insumos, herramientas, equipos y demás bienes y servicios necesarios, programación de las actividades y la respectiva justificación cuando aplique, de porque no puede realizar la labor el personal ofertado para la prestación de los servicios complementarios, ni la aprobación escrita por parte de la supervisión de las obras realizadas en la impermeabilización de la cubierta.

No obstante, en el informe N°1 del contratista Tech-Cons Ingeniería S.A.S., se presentan dos presupuestos para impermeabilización de las cubiertas por análisis de precios unitarios en los folios 564 y 566, el primero con trece ítems por un valor de \$53.981.760 y el segundo con 10 ítems por valor de \$38.974.672 para un valor total de \$92.956.432, sin soportes de cotizaciones, sin especificaciones técnicas, sin soportes de cálculo de análisis de precios unitarios y la respectiva justificación cuando aplique, de porque no puede realizar la labor el personal ofertado.

Así mismo, examinadas las actas de corte de la impermeabilización de terrazas, la última acumulada con fecha del 19 de junio de 2016 (folio 1059), se ejecutaron 23 actividades o ítems por un valor de \$182.614.800, sin los soportes necesarios requeridos para realizar la prestación de los servicios complementarios (impermeabilización de cubiertas).

Así las cosas, en los recibos a satisfacción e informes periódicos de supervisión suscritos del contrato N°. 543 de 2014, en los informes 2 al 22, se manifiesta: *"En calidad de supervisor del contrato anotado, manifiesto que el contratista cumplió a satisfacción y dentro de los términos contractuales con las obligaciones establecidas."* Cabe señalar que en el informe final de supervisión se realiza la siguiente nota: *"No se evidencia entrega por parte del contratista del registro fotográfico del antes y después la como lo establece (sic) el numeral 12 de la cláusula octava OBLIGACIONES ESPECIFICAS."*

Finalmente, el 22 de diciembre de 2017 el Ministerio suscribió el acta de liquidación bilateral del contrato 543 de 2014 en donde se manifiesta en su considerando lo siguiente:

"(...)

7. *Que de acuerdo con lo solicitado por la Supervisora de la etapa pos contractual, es pertinente dejar las observaciones o salvedades solicitadas de acuerdo con el informe de supervisión que sirvió de soporte entre otros para la liquidación del presente contrato indica:*

***"... no se encuentran los registros fotográficos del antes y después a que hace referencia el numeral 12 de la cláusula octava de las obligaciones específicas del contratista, sin embargo es preciso indicar que el supervisor de la época avala las cuentas y recibe a satisfacción"***. Negrilla y cursiva fuera de texto.

8. *Que el SUPERVISOR en virtud de lo dispuesto en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y en concordancia con el informe final de supervisión*

suscrito el 21 de Noviembre de 2017, por la Subdirectora Administrativa y Financiera, certifica que:

• EL (LA) CONTRATISTA cumplió a satisfacción el objeto y obligaciones del contrato, quedando a paz y salvo con el Ministerio por todo concepto.

(...)"

De lo anterior, se evidencia un incumplimiento a las obligaciones específicas de cláusula octava en sus numerales 12 y 16 del contrato 543 de 2014 e incumplimiento de los deberes del supervisor.

Es preciso indicar que en la revisión del expediente por parte de la CGR, no se encontró el registro fotográfico el cual debía aportar el contratista del antes y después de la obra<sup>3</sup>; situación confirmada por la misma Entidad, según la constancia efectuada en la liquidación del contrato.

De otro lado y en cuanto a la obligación contenida en el literal 16 referente a la prestación de los servicios complementarios descritos en el anexo técnico, tales como la impermeabilización de la cubierta, y la obligación del supervisor de exigir la presentación de mínimo dos (2) cotizaciones<sup>4</sup>, en caso de la necesidad de efectuar servicios complementarios, se evidencio por parte de la CGR que dichos documentos, tampoco reposan en el expediente contractual.

Así mismo y ante la ausencia de registros fotográficos del antes y después, de la especificaciones técnicas y detalles de los procedimientos constructivos para la impermeabilización de la cubierta, y en razón a que no fueron exigidos por parte de la supervisión del contrato 543 de 2014; no fue posible determinar por parte de la CGR, el grado de ejecución de las obras.

Aunado a la anterior situación, se evidencio que dentro del contrato 543 de 2014, no se detallaron las zonas intervenidas en la cubierta y de otra parte y con ocasión de la celebración de un nuevo contrato (644 de 2017<sup>5</sup>), el Ministerio contrata nuevamente la impermeabilización de las cubiertas, sin existir certeza por parte de la CGR, acerca de la ejecución de las obras contratadas dentro del contrato 543 de 2014 o de la calidad de las mismas. Por lo anterior, no fue posible determinar por parte de la CGR, la ejecución de las obras.

<sup>3</sup> Contrato 543 del 2014 – Clausula octava Obligaciones específicas del contratista numeral 12.

<sup>4</sup> FICHA TECNICA DEL CONTRATO 543 DE 2014.- 2.3. *Servicios Complementarios. El Contratista debe estar en capacidad de prestar los servicios complementarios que requiera el MINISTERIO, los cuales serán ejecutados por solicitud del Supervisor y previa presentación de la cotización respectiva, la cual deberá ser aprobada por el Supervisor.*

*Para la prestación de los Servicios Complementarios, el Contratista deberá presentar mínimo dos (2) cotizaciones, en un término máximo de (24) horas que deben incluir mano de obra, suministro de materiales, insumos, herramientas, equipos y demás bienes y servicios necesarios, programación de las actividades y la respectiva justificación cuando aplique, de porque no puede realizar la labor el personal ofertado.*

<sup>5</sup> Celebrado por el MinAmbiente y Arquitectura Prima S.A.S. con el objeto de: "Contratar la impermeabilización de placas en las cubiertas, demolición de sobre piso, remoción de escombros, restauración, construcción de sobre piso con mortero de cemento de la terraza donde funciona el edificio Sede del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible".



Por otra parte y teniendo en cuenta la justificación de la necesidad<sup>6</sup> del contrato N°. 644 de 2017, no es claro para este órgano de control, porque no se hizo uso de las garantías contractuales, ya que si las obras presentaban deficiencias se debió hacer los requerimientos legales ante el contratista y la aseguradora.

Finalmente y de acuerdo a los anteriores hechos, no fue posible para este órgano de control, determinar con certeza tanto la ejecución total, como las condiciones y calidades de construcción de las obras contratadas para la impermeabilización de la cubierta dentro de la operación contractual N°. 543 de 2014.

#### Causa

Deficiencias de seguimiento supervisión y control e Incumplimiento de las obligaciones y funciones en el desarrollo de la labor de supervisión sobre la ejecución del contrato N°. 543 de 2014, al no exigir el cumplimiento de las obligaciones atribuibles al contratista y estipuladas en el contrato.

Por otra parte, la omisión de la Entidad al no exigir el cubrimiento de la póliza respectiva o hacer efectivas las garantías frente a la realización de obras aparentemente defectuosas.

#### Efecto

Se ponen en riesgo los recursos destinados a la contratación de obras, y la utilidad pública de estos bienes; debido a la falta de supervisión de los contratos; e incremento de recursos destinados a subsanar deficiencias constructivas, al no hacer efectivas las garantías exigidas en los contratos.

Por lo anterior, esta observación tendría una presunta incidencia disciplinaria.

#### RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La Entidad manifiesta que el contrato 543 de 2014 tuvo como objeto el mantenimiento integral preventivo y correctivo de la infraestructura física para garantizar el adecuado funcionamiento de la actual sede del Ministerio, trae a colación la definición de reparaciones locativas y argumenta que el contrato 543/14, se fundamentó en la necesidad de garantizar el mantenimiento de las instalaciones del Ministerio, a través de las diversas reparaciones o mejoras locativas entre ellas el mantenimiento de las cubiertas, con el fin de mejorar el funcionamiento de su estructura como servicio complementario y en el año 2017 estimó técnicamente necesario contratar la impermeabilización de placas en las cubiertas, así como demolición de sobre piso,

<sup>6</sup> "(...)Ahora bien, desde hace más de un año se vienen presentando filtraciones de goteras en el área total que ocupa el cuarto (4°) y quinto (5°) piso; los cuales se encuentran bajo la terraza, correspondientes a la cubierta de la Sede del Ministerio de Ambiente Y Desarrollo Sostenible afectando gravemente la infraestructura física de la Entidad. (...) (...)Las áreas de trabajo ubicadas en el cuarto (4) y quinto (5) piso de la Sede del Ministerio, son: a) Despacho del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, b) Oficina de la Secretaria privada, y c). Salón Colombia, (Salón de juntas y reuniones del Ministro), d) Oficina Jurídica, e.) Control Interno, y f.) Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles, y g.) Servicios informáticos. Estas áreas relacionadas a lo largo del tiempo y en administraciones anteriores han sido objeto de múltiples intervenciones por parte del personal de mantenimiento de la Entidad, sin poder dar una solución definitiva y definitiva a los problemas de filtración de Aguas. (...)"



remoción de escombros, restauración, construcción de sobre piso con mortero de cemento de la terraza.

Posteriormente, la entidad realiza una descripción de los alcances de los contratos 543/14 indicando tres componentes: el mantenimiento preventivo, el mantenimiento correctivo y los servicios complementarios dentro de los cuales se encuentran los servicios de impermeabilización y mantenimiento de cubiertas. Así mismo, indica que el contrato 644/17 tiene como alcance la democión del sobre piso e impermeabilización de toda la cubierta de la sede del Ministerio.

En relación a la observación realizada por la CGR la entidad respondió en los siguientes términos:

*"(...) Ahora bien, si bien es cierto que en el expediente contractual que reposa en el Grupo de Contratos y que se presentó al equipo Auditor de la Contraloría General para su revisión, no reposaban los registros fotográficos correspondientes a la evidencia del antes y después de la ejecución del Contrato 543 de 2014, la entidad procedió a contactar al supervisor de la época, quien allego en medio magnético los registro fotográficos requeridos en el contrato (se anexa CD).*

*Por otro lado, respecto de las dos (2) cotizaciones mínimas necesarias con mano obra, suministro de materiales, insumos, herramientas, equipos y demás bienes y servicios necesarios, programación de las actividades y la respectiva justificación cuando aplique, de por qué no puede realizar la labor el personal ofertado para la prestación de servicios complementarios, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible procedió a solicitar al Grupo de Sistemas las copias de seguridad de los equipos de cómputo de las personas que en la época apoyaban la supervisión desde el aspecto técnico del contrato, logrando identificar los correos electrónicos emitidos por el contratista en los cuales remiten las respectivas cotizaciones, las cuales se anexan como soporte.*

*Con relación a la aprobación escrita por parte del supervisor de las obras realizadas en la impermeabilización de las cubiertas, los soportes documentales se evidencian en los folios, 564 y 566, los cuales presentan la discriminación de los materiales a ser utilizados para la intervención de la cubierta debidamente aprobados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como, lo son también, los informes de supervisión (N° 2 presentados para el respectivo trámite de pago acompañado por los respectivos soportes).*

*Por otro lado, con relación a la afirmación correspondiente a que en el acta acumulada con fecha del 19 de junio de 2016 (folio 1059) se ejecutaron 23 actividades o ítems por un valor de \$182.614.800, la entidad manifiesta que efectivamente esta acta corresponde a un resumen de las actividades de servicios complementarios, las cuales se detallan en cantidades y en valor en los informes de actividades N° 1, 2, 3, 4, 7, 9 y 10 acompañados de sus respectivos soportes, folios, 564, 566, 568, 657, 701, 771 y 790.*

*Por lo tanto la entidad realizó el ejercicio de supervisión, conforme a la normatividad vigente, el manual de supervisión y lo establecido en las obligaciones específicas del numeral 12 y 16 del literal b, de la cláusula octava del contrato N° 543 de 2014.*

*De otra parte, de acuerdo con la observación presentada por el Órgano de Control en la que indica "no es claro para este órgano de control, porque no se hizo uso de las garantías contractuales, ya que si las obras presentan deficiencias se debió hacer los requerimiento legales ante el contratista y la aseguradora" se precisa lo siguiente:*

*En relación con el contrato 644 de 2017 debe indicarse que el contratista durante la ejecución contractual atendió la totalidad de los requerimientos efectuados por el Ministerio para el cabal cumplimiento del objeto del contrato, por tanto, la Entidad no requirió hacer uso de las garantías contractuales ni de procesos sancionatorios, teniendo en cuenta que el mismo contratista garantizó la calidad y oportunidad de servicio prestado.*

*Por otro lado, en relación con el Contrato 543 de 2014 no reposa en el expediente ninguna solicitud por parte del supervisor para dar inicio a un proceso de incumplimiento o de imposición de multas, contrario sensu se observa que los supervisores de etapa de ejecución contractual recibieron a satisfacción los servicios prestados por el contratista, conforme puede observarse con los informes de supervisión suscritos por los mismos.*

*Por todo lo anterior, de manera respetuosa se solicita al ente de control retirar del informe definitivo el hallazgo con incidencia disciplinaria, teniendo en cuenta que el Ministerio actuó con la debida diligencia y salvaguarda de los recursos públicos. (...)"*

## **ANÁLISIS DE RESPUESTA**

Si bien es cierto que el contrato 543/14, se contemplan más actividades o ítems relacionadas con el mantenimiento y suministros necesarios para el funcionamiento de la Entidad, la observación presentada al Ministerio se centra en los servicios de impermeabilización y mantenimiento de cubiertas, y se puede observar en el acta acumulada con corte de obra número 19 de junio de 2016, que se realizó efectivamente la impermeabilización de las cubiertas específicamente en los siguientes ítems, así:

- ✓ 6. impermeabilización de cubierta superior cantidad ejecutada acumulada 640 m<sup>2</sup> por valor de \$23.623.310.
- ✓ 12. Alistado para mortero de terrazas E: 0,04 cantidad ejecutada acumulada 996 m<sup>2</sup> por valor de \$37.858.640.
- ✓ 18. Suministro de enchape para intemperie de 45 cm x 45 cm cantidad ejecutada 59,96 m<sup>2</sup> por valor de \$3.132.800.
- ✓ 27. Alistado y recubrimiento media caña con mortero impermeabilizado h=0,20 m. cantidad ejecutada 490 ml. Por valor de \$6.615.000.
- ✓ 28. Dilatación de placa en mortero con sello de juntas impermeabilizado cantidad ejecutada acumulada 543,30 ml. Por valor de \$3.531.450.
- ✓ 31. Descuento manto asfáltico con recubrimiento con recubrimiento en foil suministrado por el Ministro 30 und. Cantidad global sin costo materiales (\$-4.485.000)

Lo anterior evidencia que en el contrato 543/14 hubo actividades relacionadas con la impermeabilización de las cubiertas, actividades que se retoman en el contrato 644/17.

Respecto de la afirmación presentada por la Entidad de los registros fotográficos allegados al Ministerio de manera posterior a la liquidación del contrato 543/14 por el supervisor del contrato de la época, una vez revisadas las 21 fotografías suministradas por el Ministerio en las cuales se evidencia la ejecución de algunos trabajos y de fotografías panorámicas de la cubierta no es posible determinar la fecha de ejecución de los mismos, ni la fecha en que fue

tomada la fotografía, ni tampoco se encuentran todos los ítems o actividades relacionadas en el acta acumulada de corte de obra número 19 de impermeabilización de terrazas con corte a junio de 2016. De lo anterior, estos registros fotográficos presentados varios años después de liquidado el contrato 543/14, no son válidos para este Ente de Control al encontrarse fuera del expediente del contrato 543/14.

En relación a los cuatro correos electrónicos entregados por el Ministerio en correlación a las dos cotizaciones mínimas dirigidos al señor German Ricardo Manrique Chacón (gmanrique@minambiente.gov.co) con fechas de 15, 16, 18 y 26 de diciembre de 2014 respectivamente, este no se encuentra designado como supervisor del contrato 543/14. Cabe señalar que el supervisor designado de acuerdo a los soportes del expediente contractual en la fecha es el señor Giovany Gómez Molina - Subdirector Administrativo y Financiero, como también que en los soportes suministrados no se encuentra ninguna aprobación escrita de dichas cotizaciones como lo establece la ficha técnica en su numeral 2.3. Servicios Complementarios y en el expediente contractual no hay evidencia de los soportes presentados.

Cabe señalar que el Ministerio manifiesta que la aprobación escrita por parte de la supervisión de las obras realizadas se encuentra en los folios 564, 566 y los informes de supervisión. Así mismo presenta soportes de actas de corte de trabajos ejecutados en la impermeabilización de cubiertas (folios 657, 701, 771, 790) con diferentes valores acumulados que en vez de aumentar con el tiempo se disminuyen según las actas, así: Acta 5 (\$193.644.271), acta 6 (\$192.122.351), y acta 7 (\$182.614.799), como también ítems que se cobran en las actas de corte de la 3 a la 6 de consolidado de impermeabilización terrazas y luego no son cobrados en el acta de corte 7 y posteriores del consolidado de impermeabilización terrazas, específicamente en el caso de los ítems 17 suministro de ladrillo rejilla y ítem 30 Instalación recubrimiento de superficie grava o gravilla.

De lo anterior, se evidencia que efectivamente como ya se había indicado en los hechos el supervisor en sus informes de supervisión (2 al 22), manifestó: *"En calidad de supervisor del contrato anotado, manifiesto que el contratista cumplió a satisfacción y dentro de los términos contractuales con las obligaciones establecidas."*, no obstante, en estos informes no se detallan las actividades o ítems realizados, aunado a lo anterior las actas de corte no son firmadas por el supervisor del contrato y en el expediente no se evidenciaron delegaciones para las personas que suscriben las mismas en representación del Ministerio.

Por otra parte, el Ministerio informa que no reposa en el expediente ninguna solicitud por parte del supervisor para dar un inicio a un proceso de incumplimiento o de imposición de multas y que los supervisores recibieron a satisfacción las obras ejecutadas en el contrato 543/14. De lo anterior, en el expediente contractual se observa en el folio 1031 un documento con fecha del 31 de mayo de 2016 de la empresa Tec-cons Ingeniería S.A.S., en el cual informa: *"(...) los daños y las causas de las filtraciones presentadas desde la mitad del mes de abril de 2016 y después de más de 1 año de terminadas las actividades de obra impermeabilización, se evidencian filtraciones en el sector de negocios verdes, control interno, TIC y cafetería; ocasionando daños en el cielo raso de la fibra mineral y goteos constantes en el sector de negocios verdes (...)"*, teniendo en cuenta que el contrato se ejecutó hasta el mes de junio de 2016 y posteriormente en el mes de septiembre de 2017, se inició un nuevo proceso de contratación contrato 644/17 para realizar la impermeabilización de las cubiertas en la cual se indicó en sus estudios previos: *"(...) desde hace más de un año se vienen presentando filtraciones de goteras en el área total que ocupa el cuarto (4°) y quinto (5°) piso; los cuales se encuentran bajo la terraza, correspondientes a la cubierta de la Sede del Ministerio de Ambiente Y Desarrollo Sostenible afectando gravemente la infraestructura física de la Entidad (...) (...) Las áreas de trabajo ubicadas en el cuarto (4) y quinto (5) piso de la Sede*

del Ministerio, son: a) Despacho del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, b) Oficina de la Secretaria privada, y c) Salón Colombia, (Salón de juntas y reuniones del Ministro), d) Oficina Jurídica, e.) Control Interno, y f.) Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles, y g.) Servicios informáticos. Estas áreas relacionadas a lo largo del tiempo y en administraciones anteriores han sido objeto de múltiples intervenciones por parte del personal de mantenimiento de la Entidad, sin poder dar una solución definitiva y definitiva a los problemas de filtración de Aguas. (...)"

Para la CGR los argumentos expuestos y los soportes presentados por la entidad no desvirtúan la observación realizada en la relación con las obligaciones específicas del contratista en el cumplimiento de los numerales 12 y 16 de la cláusula octavas del contrato 543/14 y las debilidades por parte de la supervisión del contrato.

Finalmente y de acuerdo a los hechos expuestos, no es posible para este esté de control, determinar con certeza tanto la ejecución total, como las condiciones y calidades de construcción de las obras contratadas para la impermeabilización de la cubierta dentro de la operación contractual N°.543 de 2014 teniendo en cuenta que las intervenciones realizadas con el contrato 644/17 demolieron las obras realizadas para la impermeabilización de las terrazas con el contrato N°543/14.

Por lo anterior, la observación se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y se hará traslado a la Procuraduría General de la Nación.

## **HALLAZGO 2. DEBILIDADES EN LA PLANEACIÓN CONTRACTUAL - HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA**

### **CRITERIOS**

Diversas disposiciones se dirigen a establecer que debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones en materia contractual que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses de las entidades estatales.

Al respecto, el Consejo de Estado ha manifestado:

[...] Así pues, además de los principios de transparencia, economía, celeridad y selección objetiva, consustanciales al procedimiento contractual, debe darse cuenta de otro que si bien no cuenta con consagración expresa en el ordenamiento jurídico colombiano, sin lugar a la menor hesitación forma parte de toda actuación estatal conducente a la selección de un contratista y a la celebración y ejecución del correspondiente vínculo negocial: el de planeación, como herramienta empleada en los estados sociales de derecho [...]<sup>7</sup>

La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirle perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 5 de junio de 2008.

organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos a través de los negocios estatales.

[...]

Las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos [...]<sup>8</sup>

Frente a lo anterior, el principio de planeación guarda relación con el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 -modificado por el artículo 32 de la ley 1150 de 2007-, respecto de los fines de la contratación estatal:

[...]

Los servidores públicos, tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ella en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta que al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales, que colaboraran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones. [...]

Específicamente, el numeral 7 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 establece:

Artículo 25º.- Del Principio de Economía. En virtud de este principio:

[...]

7º. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.

Adicionalmente, los numerales 1, 2 y 3 del artículo 26 de la mencionada Ley disponen:

Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1º. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2º. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

3º. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos<sup>9</sup> sin haber elaborado previamente los correspondientes

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 31 de agosto de 2006. Exp. 14287. Subrayados para este documento.

<sup>9</sup> La expresión "Concurso" y "Términos de referencia" fueron derogadas por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.

Identificador PKFX i8Qt 6bKD 8ToB sjDX dwZ QFc= (Válido indefinidamente)  
URL <http://sigdma.minambiente.gov.co/SedeElectronica>

pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.

De otra parte, el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 determinó:

ARTÍCULO 87. MADURACIÓN DE PROYECTOS. El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 quedará así:

12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.

Finalmente, el numeral 4 del artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, establece:

Artículo 2.2.1.1.2.1.1. 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:

(.) 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. Subrayado fuera de texto.(...)

En concordancia con lo anterior, el Consejo de Estado Sala Contencioso Administrativo - Sección Tercera, mediante sentencia de fecha 31 de agosto de 2006, ha manifestado:

El incumplimiento del deber legal consagrado en las normas legales que rigen o han regido la contratación pública [...], mediante las cuales se establece para la Administración la obligatoriedad de contar previamente con los planos, proyectos y presupuestos respectivos y, por supuesto, [haber obtenido las aprobaciones y licencias para la ejecución de las obras], comprometen la responsabilidad patrimonial de la Administración en los eventos en que por ello se ocasionen daños antijurídicos al contratista e incluso podría generar responsabilidad de tipo patrimonial, fiscal,

disciplinaria y aún penal respecto de los funcionarios que actúan de manera negligente e improvisada en las distintas etapas del contrato.<sup>10</sup>

## Hechos

En septiembre de 2017 el *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*, dio inicio al proceso de selección abreviada de menor cuantía N°.SAMC-010-2017, la cual derivó en la celebración del Contrato de prestación de servicios N°.644 de 2017 el 01 de Noviembre del mismo año con la firma ARQUITECTURA PRIMA S.A.S., por valor de \$326.148.488, con el objeto de:

*“Contratar la impermeabilización de placas en las cubiertas, demolición de sobre piso, remoción de escombros, restauración, construcción de sobre piso con mortero de cemento de la terraza donde funciona el edificio sede del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.*

En los estudios previos del mencionado contrato se estableció en el numeral 6 la identificación del contrato a celebrar lo siguiente:

*“(…) Tipo de contrato: OBRA, en atención a lo consagrado en el numeral 1 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. A). Contrato de Obra “Son Contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago”. (...)*

*“(…) El precio del contrato es bajo la modalidad de precios unitarios fijos no ajustables y por lo mismo no habrá lugar a ajuste o revisión de precios, ni aplicación de mecanismo alguno que incremente el valor del contrato. Dentro del valor del contrato se encuentran incluidos todos los costos y gastos que conlleven la ejecución del objeto contratado. (...)”*

Así mismo, en el numeral 7 de los estudios previos en el valor estimado del contrato y justificación se estipulo:

*“(…)*

*De conformidad al (Documento Análisis del Sector), se estudiaron los proveedores que están en capacidad técnica, administrativa y comercial para cumplir con los requerimientos técnicos, para la presente convocatoria, en su gran mayoría pertenecen al sector económico que desarrollan actividades relacionadas con la necesidad de la Entidad.*

• **CONCLUSIONES:**

*Se presenta a continuación los precios cotizados por los diferentes proveedores, así:  
(...)*

<sup>10</sup> Sentencia del Consejo de Estado Sala Contencioso Administrativo - Sección Tercera, de fecha 31 de agosto de 2006. Dr. Mauricio Fajardo.

(...) Después de analizar los valores de cada una de las propuestas observamos que sus valores no son homogéneos, se procedió a realizar el cálculo del promedio los que nos arrojó lo siguiente:

ITEM	MATERIAL	MEDIDA	CANT.	EMPRESA 1		EMPRESA 2		PROMEDIO	
				VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL	CANT.	VALOR UNITARIO		VALOR TOTAL
1	Demolición, disposición y remoción de escombros de sobre-piso existente	m2	1.050	7.000	7.350.000	1.050	28.000	29.400.000	
2	Retiro de escombros	m3	45	64.500	2.902.500	32	75.000	2.400.000	
3	Resane de grietas en la placa	m2	1.050	10.000	10.500.000	1.050	5.000	5.250.000	
4	Impresión de las placas	m2	1.050	15.500	16.275.000	1.050	85.000	89.250.000	
5	Impermeabilización a 2 capas protegido con mantillo geo textil	m2	1.050	35.000	36.750.000	1.050	0	0	
6	Instalación de manto asfáltico	m2	1.070	55.500	59.385.000	1.050	70.000	71.500.000	
7	Sobre piso de 10 cm de espesor, mortero de cemento 1:3 con malla electro soldada de 1/2" con dilataciones tipo carpeta asfáltica dilatada con junta flexible	m2	1.050	83.000	87.150.000	1.050	44.320	46.536.000	
8	Instalación de barandilla metálica de 60 cm de altura a partir del antepecho de la terraza cafetería 5° piso	ML	83,6	350.000	29.260.000	83,6	350.000	29.260.000	
TOTAL					\$ 249.572.500		\$ 275.595.000	262.584.250	
9	Administración	10%			24.957.250	10%		27.559.600	26.256.425
10	Imprevistos	4%			9.982.900	12%		33.071.520	21.527.210
11	Utilidades	4%			9.982.900	6%		16.535.760	13.289.330
12	IVA sobre Utilidades	19%			1.895.751	19%		3.141.794	2.519.273
VALOR TOTAL SIN IVA					\$ 294.485.550		\$ 352.762.880	323.629.215	
IVA					\$ 1.896.751		\$ 3.141.794	2.519.273	
VALOR TOTAL					\$ 296.382.301		\$ 355.904.674	326.148.488	

El valor sugerido para el presente proceso de contratación corresponde a la suma de (\$326.148.488) incluido IVA, el cual fue el resultado de promediar los valores cotizados por las empresas que presentaron su información, incluido el promedio del AIU y del IVA. (...)"

Revisados los soportes del expediente se encontraron dos cotizaciones sin fecha, la primera de la empresa Tornitechos de la ciudad de Fusagasugá por valor de \$296.392.301 y la segunda de la empresa Cubriseal de la ciudad de Bogotá D.C. por valor de \$355.904.674,4, las anteriores sin soportes de cálculo de los valores unitarios (Análisis de precios unitarios).

El día 28 de diciembre de 2017 se suscribió el Otrosí N°.1 entre el Ministerio de Ambiente y Arquitectura Prima S.A.S., para adicionar actividades no contempladas inicialmente por \$134.147.112 para un valor total del contrato de \$456.910.660, para lo cual se utilizó un presupuesto por precios unitarios y se sustentó a través de tres cotizaciones en el documento "Análisis de costos para la adición y prórroga al contrato selección abreviada menor cuantía No.644 de 2017 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Prima Ingeniería y Arquitectura" suscrito por la coordinación grupo de contratos concluyendo en el mismo: "Después de analizar cada una de las propuestas allegadas, se verificó que los valores cotizados por la empresa Prima Ingeniería y Arquitectura se encuentran dentro de los precios del mercado, ya que los valores están por debajo de las cotizaciones de las demás empresas que participaron.", evidenciándose que dentro del expediente no se encontraron soportes de los cálculos de los valores unitarios (análisis de precios unitarios).

De lo anterior, se evidencia que el Ministerio no realizó el cálculo de los valores unitarios para cada ítem o actividad del presupuesto, ni soportó su cálculo en la etapa de los estudios previos en contravía de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, como también en el otrosí N°1, no requirió al contratista de obra la presentación del soporte de los valores unitarios (análisis de precios unitarios).

#### Causa

Las situaciones descritas se presentaron por debilidades en la planeación de la etapa precontractual en relación con la falta de rigurosidad en la elaboración del presupuesto de obra y posteriores actividades o ítems adicionales, desconociéndose la normatividad que rige para esta clase de presupuestos por valores unitarios.

No hay claridad acerca de la utilización, clase y cantidad de materiales, maquinaria, herramientas mano de obra y transporte, necesarios para la total y completa ejecución de cada una de las actividades o ítems conforme a las especificaciones técnicas del contrato y el cumplimiento de las normas técnicas colombianas al no realizar los análisis de precios unitarios que soportan el valor unitario de cada actividad o ítem del presupuesto.

#### Efecto

Se pone en riesgo los recursos públicos con que cuenta la Entidad, en razón a que al no establecerse en debida forma los precios y actividades a contratar se podrían pagar mayores valores respecto a las actividades o ítems del presupuesto.

Por lo anterior, esta observación tendría una presunta incidencia disciplinaria.

### RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La Entidad hace referencia al principio de planeación y menciona como prioritario en el plan anual de adquisiciones de la vigencia 2017 la contratación de la impermeabilización de placas en las cubiertas con un proceso de contratación que contemplara la demolición del sobre piso existente, el curado de fisuras de la placa de cubiertas la construcción del sobre piso en mortero de cemento con impermeabilización de un área total de 1.050 m<sup>2</sup>. Así mismo, menciona la sentencia del 24 de abril de 2013 con radicación número: 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315) del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, relacionada con el principio de planeación.

Por otra parte manifiesta que dio cumplimiento al realizar la planeación del contrato debido a que público el contrato en el plan anual de adquisiciones, realizó los estudios de conveniencia y oportunidad, estudio del sector de acuerdo a las especificaciones técnicas entregadas por el área solicitante y menciona apartes de la guía para la elaboración de estudios del sector y el Decreto 1082 de 2015, en relación al análisis del sector y hace una explicación de las tres áreas que debe cubrir a saber: 1. Aspectos generales, 2. Estudio de la oferta y 3. Estudio de la demanda. Por lo anterior, manifiesta que el estudio del sector elaborado por la entidad garantizó el cumplimiento del precepto legal de la planeación evidenciándose en el expediente contractual. Por otra parte, la Entidad referencia la guía para los procesos de contratación de obra pública de Colombia Compra Eficiente en la que indica los requisitos habilitantes en los procesos de obra pública como también de la definición de precios

unitarios, así: *“las partes establecen el costo por unidad de cada uno de los conceptos que integran la obra a ejecutar o ítems de obra. Con base en este valor, las partes definen la estimación inicial de la obra, pero el valor real es el que corresponde a la multiplicación de las cantidades de obra ejecutadas efectivamente por el precio de cada unidad de obra.”*

Por otra parte, la entidad señala la Sentencia del 29 de febrero de 2012, Radicación número: 66001-23-31-000-1993-03387-01(16371) del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Consejero ponente Danilo Rojas Betancourt en la cual se define los precios unitarios, así:

*“30. (...) En cambio por precios unitarios, es aquel contrato en el cual se pacta el valor de las diferentes unidades primarias de obra que deben realizarse, tales como el metro cúbico de remoción o movimiento de tierras, el metro cuadrado de muros, el metro lineal de instalación de tubería, etc., calculando cuánto vale la ejecución de cada una de éstas y el costo directo total de contrato, será el resultado de multiplicar los precios unitarios por las cantidades de obra ejecutadas y de sumar todos los ítems necesarios para dicha ejecución.*

*31. En la conformación de dichos precios unitarios, se tienen en cuenta todos los gastos que se requieren para realizar la unidad de medida respectiva –el metro lineal, el metro cúbico, el metro cuadrado, etc.-. Y lo que comúnmente se denomina análisis de precios unitarios, corresponde a la descomposición de los mismos para determinar los costos que los conforman: la maquinaria que se utilizará, calculando el valor por el tiempo que se requiera; la mano de obra, teniendo en cuenta el costo hora-hombre, y cuántas personas se requieren para la ejecución de esa unidad de medida; la cantidad de los materiales necesarios, etc.”*

La Entidad continúa indicando la forma de pago por análisis de precios unitarios de la guía para los procesos de contratación pública y manifiesta lo siguiente:

*“(…) En efecto, la Entidad con fundamento en la información enviada por el área técnica, estableció el valor del presupuesto oficial, realizando cotizaciones de cada uno de los ítems a contratar y estableció el valor del presupuesto oficial mediante el promedio de valor total de los mismos, teniendo en cuenta la descripción de cada actividad, la unidad de medida, la cantidad y el valor unitario del servicio a contratar.*

*Es así como existe coherencia entre los requerimientos del anexo técnico del estudio previo (ver anexo técnico folio 24 al 32), del documento de análisis del sector (folio 37 al 38), de la ficha técnica con la que la Entidad inicio el proceso de cotización (folio 52 al 61), del anexo técnico No. 2 del pliego definitivo folio 182 al 188), del formato de propuesta económica – anexo No. 10 (folio 193 – 194) y de la propuesta económica presentada por el contratista de obra en la plataforma del secop II (folio 373)*

*Tal y como puede evidenciarse de los documentos anteriormente enunciados y que reposan en el expediente contractual, los mismos cuentan con las mismas unidades de medida, las mismas cantidades, los mismos ítems, material, cantidad y valor unitario. Por lo cual, es de resaltar que la Entidad garantizo los principios de planeación y transparencia en la etapa precontractual, así como el uso eficiente de los recursos en las diferentes etapas del Contrato No. 644 de 2017.*

*Se reitera que la Entidad, consideró que el análisis de sector debía realizarse por ítems de acuerdo con las actividades propias del objeto del contrato y del alcance del mismo, por lo cual discrimino de manera detallada las cantidades y unidades de medida requeridas para*

cada uno de los ítems garantizado de esta manera un presupuesto real a las condiciones del mercado en el sector de la construcción.

Por otro lado, señala el Ente de Control que revisado el expediente se encontraron dos cotizaciones sin fecha, se aclara que las cotizaciones recibidas por las empresas CUBRISEAL tiene fecha de recibida del 26 de agosto del año 2017 y la de la empresa Tornitecho fue recibida el día 28 de agosto de 2017, como consta en el buzón de cotizaciones, medio que utiliza el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para hacer las invitaciones a los proveedores a los diferentes procesos que pretende adelantar, así mismo se anexan imágenes de las cotizaciones recibidas de las diferentes empresas.

Recibido de cotización CUBRISEAL. (...)

(...) Respecto a que en el expediente no se encontraron los soportes de los cálculos de los valores unitarios del análisis de costos del otrosí No. 1 al contrato 644 de 2017, nos permitimos manifestar que esta entidad si cumplió con dicho análisis tal como se evidencia a folio de 451 a 458, en donde se establece el ítem, descripción, cantidades, unidades de medida y cotizaciones; documentos que soportan la adición reflejada en el otro si no. 1. Cuyos soportes son las cotizaciones anexas al documento, análisis de costos presentadas por el contratista y dos empresas más, las cuales fueron el insumo para establecer la comparación de precios.

Así las cosas, una vez presentada la propuesta económica por parte del contratista PRIMA ARQUITECTURA S.A.S., la entidad realizó cotizaciones y análisis de las mismas para asegurar que la propuesta del precitado contratista estuviera ajustada a precios de mercado, análisis que quedó reflejado en el folio 451.

Por las razones expuestas anteriormente, y teniendo en cuenta que la Entidad garantizo la debida planeación en la etapa precontractual, de manera respetuosa se solicita al Órgano de Control, retirar de su informe la presente observación. (...)"

## ANÁLISIS DE RESPUESTA

La entidad da la razón a la CGR al presentar en su respuesta la sentencia del Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Consejero ponente: DANILLO ROJAS BETRANCOURTH, en sentencia del 29 de febrero de 2012, Radicación número: 66001-23-31-000-1993-03387-01(16371), el numeral 31 en el cual se indica:

*"(...) 31. En la conformación de dichos precios unitarios, se tienen en cuenta todos los gastos que se requieren para realizar la unidad de medida respectiva –el metro lineal, el metro cúbico, el metro cuadrado, etc.-. **Y lo que comúnmente se denomina análisis de precios unitarios, corresponde a la descomposición de los mismos para determinar los costos que los conforman: la maquinaria que se utilizará, calculando el valor por el tiempo que se requiera; la mano de obra, teniendo en cuenta el costo hora-hombre, y cuántas personas se requieren para la ejecución de esa unidad de medida; la cantidad de los materiales necesarios, etc.** (...)"* subrayado negrilla fuera de texto.

En la documentación presentada y que reposa en el expediente contractual no se evidencia en ninguno de sus soportes del proceso contractual que se haya cuantificado el valor unitario de cada ítem para obtener el valor del presupuesto por precios unitarios, no realizando su descomposición para soportar el cálculo de los mismos discriminando por cada ítem su análisis de precios unitarios descomponiéndolos por equipo o herramientas, materiales en obra., transporte y mano de obra; confirmando debilidades en la planeación del contrato por falta de rigurosidad en los soportes del presupuesto por precios unitarios y en su Otrosí 1, no habiendo claridad acerca de la utilización, clase

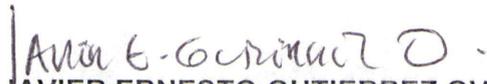
y cantidad de materiales, maquinaria, herramientas mano de obra y transporte, necesarios para la total y completa ejecución de cada una de las actividades o ítems conforme a las especificaciones técnicas del contrato y el cumplimiento de las normas técnicas colombianas al no realizar los análisis de precios unitarios que soportan cada uno de los valores unitarios de cada actividad o ítem del presupuesto.

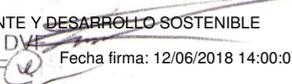
Por otra parte, los demás argumentos expuestos por la entidad no son tenidos en cuenta por la CGR en razón a que la observación se centra en el incumplimiento del numeral 4 del artículo 2.2.1.1.2.1.1, del Decreto 1082 de 2015 *“Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos.”*, en concordancia con el numeral 31 de la Sentencia Radicación número: 66001-23-31-000-1993-03387-01(16371).

Finalmente, la observación se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y se hará traslado a la Procuraduría General de la Nación. (...)

Finalmente y atendiendo lo dispuesto en la Resolución Orgánica 7350 de 2013 y el procedimiento ECP-01-PR-001, la Entidad debe definir las acciones correctivas y/o preventivas que considere a fin de subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la CGR en el trámite de la denuncia, establecer el periodo en el que ejecutará aquellas acciones y la información respectiva debe incorporarla en el Plan de mejoramiento que se encuentre vigente, a través del aplicativo SIRECI, en un término de quince (15) días a partir del recibo de esta comunicación.

Cordial saludo,

  
**JAVIER ERNESTO GUTIERREZ OVIEDO**  
Director de Vigilancia Fiscal  
Contraloría Delegada para el Medio Ambiente

Firmado por: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE  
Elaboró: Camilo Escobar – CDMA - DVF  
Revisó: Mario Cortés – CDMA – DVF  Fecha firma: 12/06/2018 14:00:07 COT