



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME AUDITORÍA FINANCIERA

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
Vigencia 2019

CGR-CDMA No. 002
Bogotá, D.C., Mayo de 2020

**INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

Vigencia 2019

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor (E)	Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Contralora Delegada para el Medio Ambiente	Walfa Constanza Téllez Duarte
Director de Vigilancia Fiscal	Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo
Directora de Estudios Sectoriales	Marisol Millán Hernández
Supervisor	José Miguel González Rodríguez
Líder de Auditoría	Mario Cortés Rojas
Auditores	Martha Fajardo Ruth Arley Triana Rubio Arianita Ingrid Buitrago Gómez Juan Crisóstomo Blanco Arenales

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	5
1.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD	6
1.2. MARCOS DE REFERENCIA	6
1.3. RESPONSABILIDAD DE LA CGR.....	7
2. OPINIÓN CONTABLE VIGENCIA 2019	8
2.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN.....	8
2.2 OPINIÓN CON SALVEDADES.....	8
3. EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO	9
4. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	9
4.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN.....	9
4.2 OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	10
5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA	10
6. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES	10
7. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	10
8. SEGUIMIENTO GLOSAS COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS	11
9. PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO VALORACIÓN COSTOS AMBIENTALES	11
10. RECURSOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	11
11. GESTIÓN INDICADORES AMBIENTALES RESOLUCIÓN 0667 DE 2016	12
12. ADMINISTRACIÓN DEL FONDO DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL	13
13. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS	13
14. RELACIÓN DE HALLAZGOS	14
15. PLAN DE MEJORAMIENTO	14
ANEXO 1 - RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	16
1. MACROPROCESO: GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE.....	16
2. MACROPROCESO: GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO	38
3. SEGUIMIENTO A DENUNCIAS CIUDADANAS.....	88
ANEXO 2 - MATRIZ DE HALLAZGOS	90
ANEXO 3 - ESTADOS FINANCIEROS.....	91

Doctor
RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Bogotá D.C.

Asunto: Informe de Auditoría Financiera Vigencia 2019

Respetado señor Ministro:

La Contraloría General de la República (en adelante "CGR"), con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, adelantó una Auditoría Financiera al Estado de Situación Financiera, Estado de Actividad Financiera, Económica y Social e Información Presupuestal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante "MADS"), por la vigencia fiscal 2019, 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 se presentaron limitaciones que afectaron el alcance de la auditoría, asociadas a la promulgación del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, ocasionado por la Pandemia por el brote de enfermedad de coronavirus COVID 19, declarado por la Organización Mundial de la Salud, y que permitió la expedición del Decreto 457 de 2020, por el cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio desde el 25 de marzo de 2020, ampliado con el Decreto 531 de 2020 hasta el 27 de abril de 2020, con el Decreto 593 de 2020 hasta el 11 de mayo de 2020, con el Decreto 636 de 2020 hasta el 25 de mayo de 2020 y con el Decreto 689 de 2020 hasta el 31 de mayo de 2020, lo cual impidió ejercer algunas pruebas y aplicación de herramientas de auditoría en la verificación de información en desarrollo del proceso auditor.

Los estudios y análisis se encuentran 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.



¹ The International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI)



Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente al MADS dentro del desarrollo de la Auditoría Financiera, otorgando los plazos establecidos para que emitiera pronunciamiento.

1. INTRODUCCIÓN

La CGR efectuó Auditoría Financiera al MADS por la vigencia 2019, la cual incluyó los siguientes objetivos:

1. Objetivos de la auditoría financiera

1.1 Objetivo General:

Emitir opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros vigencia 2019

1.2 Objetivos Específicos

1. 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.
2. Evaluar el control interno financiero y expresar un concepto
3. Evaluar la ejecución del presupuesto y emitir la opinión correspondiente
4. Evaluar las reservas presupuestales para efectos de su refrendación
5. Emitir fenecimiento o no sobre la cuenta fiscal consolidada
6. Conceptuar sobre la efectividad del plan de mejoramiento en los temas relacionados con la auditoría financiera.
7. Aplicar el procedimiento especializado de Valoración de Costos Ambientales
8. Realizar seguimiento a las glosas de la Comisión Legal de Cuentas
9. Verificar que la entidad haya incorporado en su presupuesto del año 2019 recursos para la participación ciudadana, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 1757 de 2015 y la gestión fiscal desarrollada en la ejecución de esos recursos durante la vigencia 2019.



10. Evaluar la gestión realizada por el MADS frente a los indicadores ambientales mínimos reportados por las CAR, en cumplimiento de la Resolución 0667 de 2016 o la que esté vigente.

11. Verificar la gestión del MADS como administrador del Fondo de Compensación Ambiental - FCA, en cuanto al recaudo de recursos según sus fuentes de financiación, su distribución a los ejecutores de los mismos y seguimiento, conforme a la normatividad vigente.

12. Atender las denuncias ciudadanas (si las hubiere).

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 MADS 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 533 de 2015, por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones; y sus modificaciones e instructivos.
- 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 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 CGR.
- 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.
- Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto
- Decreto 2467 de 2018, por el cual se liquida el presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal 2019, se detallan las apropiaciones y se clasifican y se definen los gastos.
- Decreto 0024 de 2019 del MADS, por el cual se desagrega el presupuesto de inversión para la vigencia fiscal 2019.
- Resolución 0001 de 2019 del MADS, mediante la cual se desagrega y se asigna a dependencias de afectación el gasto el presupuesto de funcionamiento del MADS para la vigencia fiscal 2019.

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 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, 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 2019

2.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN

El MADS presentó los estados contables por la vigencia 2019 con una sobrestimación de la cuenta 1.1.10.06 Efectivo y Equivalentes del Efectivo - Depósitos en Instituciones Financieras - Cuenta de Ahorro por valor de \$2.060.949.572; de igual forma, presenta registros contables de manera global en la misma cuenta, correspondiente a las transferencias realizadas por las Corporaciones al Fondo de Compensación Ambiental - FCA.

La CGR determinó que estas incorrecciones no son generalizadas, pero sí materiales; por lo tanto, afectan en forma importante el valor total de los activos y el patrimonio del MADS.

2.2 OPINIÓN CON SALVEDADES



En opinión de la CGR, los estados contables del MADS, excepto por lo expresado en los párrafos precedentes, presentan razonablemente la situación financiera en sus aspectos más significativos, por el año terminado el 31 de diciembre de 2019 y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esa fecha, de conformidad con los principios y normas de contabilidad prescritos por la Contaduría General de la Nación - CGN.

3. EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO

La evaluación realizada aplicando la metodología contenida en la matriz de análisis de riesgos y controles, que considera el diseño y efectividad de mecanismos de control (Formato 14 - GAF), arrojó una calificación de 1.5; la cual corresponde a un concepto **Con Deficiencias** sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno, en donde se evidenciaron, entre otras, las siguientes debilidades:

- Depuración de la cuenta de Otras Cuentas por Cobrar - Pago por Cuenta de Terceros, respecto al recobro por parte del MADS a las Entidades Promotoras de Salud - EPS.
- Deficiencias en el seguimiento efectivo, que debe ejercer el MADS ante las Corporaciones en el cumplimiento de la normatividad establecida para realizar los aportes correspondientes al FCA.
- Inadecuada ejecución de los recursos financieros otorgados por el FCA, relacionados con proyectos y/o gastos de las Corporaciones, debido a la asignación tardía de los recursos por parte del MADS.
- Debilidades de control interno en el registro contable global de hechos financieros referentes al FCA.
- Constitución de reservas presupuestales que superaron los topes establecidos en la normativa referente a recursos de fuente nacional.

4. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

4.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN

Una vez diligenciado el formato No. 25, Resumen de Diferencia - Presupuestal, el cual nos permite identificar la opinión sobre la Ejecución Presupuestal, se concluye que el presupuesto fue preparado y ejecutado en todos los aspectos



materiales de conformidad con la normatividad presupuestal aplicable para tal efecto, soportado en los registros que se evidencian en el aplicativo SIIF de la Nación.

4.2 OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

La opinión sobre la ejecución presupuestal del MADS para la vigencia 2019 es **Razonable**; no obstante, las reservas constituidas por \$3.668.656.897 exceden el límite del 2% establecido para el presupuesto apropiado para gastos de funcionamiento, conforme lo señala el artículo 78 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la CGR Fenece la cuenta fiscal del MADS por la vigencia fiscal 2019.

6. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES

La CGR refrenda las partidas de las reservas presupuestales constituidas por el MADS, para la vigencia de 2019, con base en la verificación del cumplimiento de las normas presupuestales y reglamentarias para tal efecto.

El MADS informó a la CGR que al cierre de la vigencia 2019, constituyó un rezago presupuestal de reservas por \$9.512.027.022, de los cuales \$3.668.656.897 son para funcionamiento y \$5.843.378.125 para inversión; y cuentas por pagar por \$1.003.404.667: para funcionamiento \$496.310.996 y para inversión \$507.093.671.

Se verificaron las reservas reportadas por el MADS, con el archivo denominado "Rezago 2019" remitido por la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas de la CGR, evidenciando su justificación con el análisis efectuado por la CGR.

7. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Consultado el SIRECI y el reporte de avance entregado por el MADS, se evidenció que el plan de mejoramiento presentado con corte a 31 de diciembre de 2019, contiene 71 hallazgos, con el mismo número de acciones correctivas.



Es de anotar que ninguno de estos hallazgos corresponde a aspectos contables y presupuestales; por lo tanto, no se emite concepto sobre la efectividad de las acciones de mejora.

8. SEGUIMIENTO GLOSAS COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS

En desarrollo del proceso auditor se efectuó seguimiento a las observaciones de la Comisión Legal de Cuentas relacionadas con el proceso contable, presupuestal y de control interno, con los siguientes resultados:

En cuanto a presupuesto, persiste la constitución de reservas excediendo los límites establecidos para Gastos de Funcionamiento con recursos de fuente nacional.

Continúan las deficiencias en el recaudo de las Cuentas por Cobrar, referente al recobro de las EPS lo cual se registra como hallazgo en el presente informe.

Se evidencia avance de la gestión en la aplicación de la Resolución 193 de 2016, en lo referente a la incorporación de procedimientos para la evaluación del Control Interno Contable.

9. PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO VALORACIÓN COSTOS AMBIENTALES

Teniendo en cuenta el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 8 de la Ley 42 de 1993, que establecen que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, la CGR, mediante la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0045 de 2018, modificada parcialmente mediante la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0052 de 2019, se adoptó el procedimiento especializado de auditoría a la aplicación del principio de valoración de costos ambientales en la vigilancia y control fiscal que ejerce la CGR.

En la función de auditoría que nos compete, se aplicó el procedimiento respecto a la gestión del MADS como administrador del Fondo de Compensación Ambiental, relacionado con proyectos ambientales ejecutados, en donde se evidenciaron debilidades en su función de seguimiento y control, de acuerdo con lo establecido en los artículos 5 y 18 del Reglamento Operativo de dicho Fondo.

10. RECURSOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA



La Ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, establece:

*ARTÍCULO 3o. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN.
(...)*

“La participación de la sociedad civil se expresa a través de aquellas instancias y mecanismos que permiten su intervención en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos. Pueden tener su origen en la oferta institucional o en la iniciativa ciudadana.” (...)

El MADS incluyó dentro de su presupuesto partidas en el rubro C-3208-0900-2-0-32081101-02, correspondientes a actividades de participación ciudadana, por valor de \$858.200.000; dentro de los cuales se incluyen actividades como:

“Adquisición de bienes y servicios - documentos de lineamientos técnicos para el desarrollo de la política nacional ambiental y la participación en la gestión ambiental - implementación de estrategias de la política nacional de educación ambiental”;

“Adquisición de bienes y servicios - servicio de coordinación de alianzas nacionales para el desarrollo de la política nacional ambiental y la participación en la gestión ambiental - implementación de estrategias de la política nacional de educación”; desarrollando actividades como *“Prestar servicios profesionales a la Subdirección de Educación y Participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para acompañar y orientar la elaboración de una Política y Estrategia de participación ciudadana, hacia la gobernanza ambiental.”*

11. GESTIÓN INDICADORES AMBIENTALES RESOLUCIÓN 0667 DE 2016

El MADS, en cumplimiento de la Resolución 0667 de 2016, implementó una Guía Metodológica, para ser aplicada por las diversas Corporaciones en lo relacionado con el seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación para cada una de ellas; en donde se enfatiza lo relacionado con el cumplimiento del Artículo 10 de la Resolución 667 de 2016, sobre el cumplimiento del informe anual presentado a los consejos directivos y que debe contener la información necesaria para *“...medirse a partir de los indicadores establecidos para la medición de cada uno de los proyectos así como del comportamiento del presupuesto anual de rentas y gastos, (...); el cual contiene entre otra la siguiente información:*

- *Indicadores Mínimos de Gestión*
- *Informe de ejecución presupuestal de ingresos*
- *Informe de ejecución presupuestal de gastos*



La anterior información ha sido cumplida por parte de las Corporaciones; sin embargo, algunas presentan demoras en su remisión al MADS.

12. ADMINISTRACIÓN DEL FONDO DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL

El Fondo de Compensación Ambiental - FCA se crea con la Ley 344 de 1996, en donde se establece: *“Serán ingresos del Fondo el veinte por ciento 20% de los recursos percibidos por las Corporaciones Autónomas Regionales, con excepción de las de Desarrollo Sostenible, por concepto de transferencias del sector eléctrico y el 10% de las restantes rentas propias, con excepción del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble percibidos por ellas y de aquellas que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas.*

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” (Ajustados por los Acuerdos Nos. 04 de enero de 2010 y 08 de enero de 2018).

En el Acuerdo No. 04 de enero de 2010, por el cual se hace un ajuste al Reglamento Operativo del Fondo de Compensación Ambiental, normatiza en su Artículo 5, lo correspondiente a la Secretaría Técnica del FCA, entre otros lo siguiente:

“6. 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 del Fondo y lo establecido en el reglamento operativo.”

El MADS, aun cuando evidencia gestión acerca de la aplicación de la normatividad establecida sobre el funcionamiento del FCA, presenta algunas deficiencias como las relacionadas con el seguimiento a los recursos asignados a las diferentes corporaciones beneficiarias; la oportunidad al cumplimiento de la información proveniente de las corporaciones en la utilización de estos recursos, de lo cual se hace referencia al interior del presente informe.

De igual forma, se hace necesaria la aplicación de los excedentes monetarios, luego de la distribución de los recursos aportados por las corporaciones obligadas, a remediar necesidades relacionadas con el mejoramiento ambiental, como parte del objeto misional del MADS.

13. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS



En la presente Auditoría Financiera se recibieron tres (3) insumos de auditoría, provenientes de la ciudadanía, a los cuales se le dio el trámite pertinente, de acuerdo con la normatividad vigente, las cuales se tratan al interior del presente informe, así:

- Derecho de Petición, identificado con el código No. 2020-174506-82111-SE, relacionado con un contrato interadministrativo entre el MADS y SATENA para servicios de logística.
- Denuncia identificada con el código 2020-172370-82111-IS, relacionada con el no pago de una factura de CODENSA con antigüedad de un (1) año.
- Denuncia identificada con el código 2020-172056-82111-SE, relacionada con posibles irregularidades causadas por la Subdirección Administrativa en relación con la gestión documental del MADS.

14. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Producto de la Auditoría Financiera al MADS se determinaron catorce (14) hallazgos administrativos, de los cuales cuatro (4) tienen posible incidencia disciplinaria (D), que se trasladarán a las instancias pertinentes.

15. 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 efectos de la habilitación del aplicativo, se les solicita remitir copia del oficio de radicación del informe en la entidad, al correo electrónico soporte_sireci@contraloria.gov.co.

Bogotá, D.C.,

29 MAY 2020



WALFA CONSTANZA TÉLLEZ DUARTE
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

Aprobó: Comités de Evaluación Sectorial Nos. 27 del 15/05/20 y 28 del 18/05/20

Revisó: Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo, Director de Vigilancia Fiscal.
José Miguel González Rodríguez, Supervisor

Elaboró: Equipo Auditor

ANEXO 1 - RELACIÓN DE HALLAZGOS

Producto de la Auditoría Financiera al MADS se determinaron catorce (14) hallazgos administrativos, de los cuales cuatro (4) tienen posible incidencia disciplinaria (D), que se trasladarán a las instancias pertinentes.

1. MACROPROCESO: GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE

Cuadro No. 1 Comparativo Estados Financieros

(Cifras en miles de pesos)

CODIGO	NOMBRE	2019	%	2018	%	Variación	%
1	ACTIVOS	\$ 190.132.292	100,00%	\$ 183.578.617	100,00%	\$ 6.553.676	3,57%
1.1	EFFECTIVO Y EQUIVALENTES AL EFFECTIVO	\$ 2.060.950	1,08%	\$ 1.762.469	0,96%	\$ 298.480	16,94%
1.3	CUENTAS POR COBRAR	\$ 4.699.094	2,47%	\$ 9.350.670	5,09%	\$ (4.651.576)	-49,75%
1.6	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	\$ 19.676.404	10,35%	\$ 19.484.009	10,61%	\$ 192.395	0,99%
1.9	OTROS ACTIVOS	\$ 163.695.844	86,10%	\$ 152.981.468	83,33%	\$ 10.714.376	7,00%
2	PASIVOS	\$ 578.121.744	304,06%	\$ 504.268.644	274,69%	\$ 73.853.100	14,65%
2.4	CUENTAS POR PAGAR	\$ 5.746.841	3,02%	\$ 5.371.542	2,93%	\$ 375.299	6,99%
2.5	BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS	\$ 181.209.429	95,31%	\$ 104.334.829	56,83%	\$ 76.874.600	73,68%
2.7	PROVISIONES	\$ 391.165.473	205,73%	\$ 391.954.816	213,51%	\$ (789.343)	-0,20%
2.9	OTROS PASIVOS	\$ -	0,00%	\$ 2.607.456	1,42%	\$ (2.607.456)	-100,00%
3	PATRIMONIO	\$ (387.989.452)	-204,06%	\$ (320.690.027)	-174,69%	\$ (67.299.425)	20,99%
3.1	PATRIMONIO DE LAS ENTIDADES DE GOBIERNO	\$ (387.989.452)	-204,06%	\$ (320.690.027)	-174,69%	\$ (67.299.425)	20,99%
4	INGRESOS	\$ 268.202.404	100,00%	\$ 1.036.468.376	100,00%	\$ (768.265.971)	-74,12%
4.1	INGRESOS FISCALES	\$ 57.212.890	21,33%	\$ 55.747.192	5,38%	\$ 1.465.698	2,63%
4.4	TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES	\$ 41.804.737	15,59%	\$ 16.463.862	1,59%	\$ 25.340.875	153,92%
4.7	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	\$ 158.444.582	59,08%	\$ 178.504.281	17,22%	\$ (20.059.699)	-11,24%
4.8	OTROS INGRESOS	\$ 10.740.195	4,00%	\$ 785.753.040	75,81%	\$ (775.012.846)	-98,63%
5	GASTOS	\$ 268.202.404	100,00%	\$ 1.036.468.376	100,00%	\$ (768.265.971)	-74,12%
5.1	DE ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN	\$ 80.808.457	30,13%	\$ 84.813.892	8,18%	\$ (4.005.435)	-4,72%
5.2	DE OPERACIÓN	\$ -	0,00%	\$ -	0,00%	\$ -	0,00%
5.3	DETERIORO, DEPRECIACIONES, AMORTIZACIONES Y PROVISIONES	\$ 10.506.092	3,92%	\$ 4.677.275	0,45%	\$ 5.828.817	124,62%
5.4	TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES	\$ 48.239.093	17,99%	\$ 55.901.694	5,39%	\$ (7.662.601)	-13,71%
5.5	GASTO PÚBLICO SOCIAL	\$ 7.823.499	2,92%	\$ 2.429.804	0,23%	\$ 5.393.694	221,98%
5.7	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	\$ 93.143.646	34,73%	\$ 65.143.493	6,29%	\$ 28.000.153	42,98%
5.8	OTROS GASTOS	\$ 285.243	0,11%	\$ 68.567	0,01%	\$ 216.676	316,00%
5.9	CIERRE DE INGRESOS, GASTOS Y COSTOS	\$ 27.396.375	10,21%	\$ 823.433.651	79,45%	\$ (796.037.276)	-96,67%
8	CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS	\$ -	0,00%	\$ -	0,00%	\$ -	0,00%
8.1	ACTIVOS CONTINGENTES	\$ 497.210.282		\$ 497.210.282		\$ -	0,00%
8.3	DEUDORAS DE CONTROL	\$ 4.479.506		\$ 3.614.470		\$ 865.037	23,93%
8.9	DEUDORAS POR CONTRA (CR)	\$ (501.689.788)		\$ (500.824.752)		\$ (865.037)	0,17%
9	CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS	\$ -	0,00%	\$ -	0,00%	\$ -	0,00%
9.1	PASIVOS CONTINGENTES	\$ 19.447.296.680		\$ 17.809.689.354		\$ 1.637.607.326	9,20%
9.3	ACREEDORAS DE CONTROL	\$ 13.214		\$ 205.679.897		\$ (205.666.683)	-99,99%
9.9	ACREEDORAS POR CONTRA (DB)	\$ (19.447.309.894)		\$ (18.015.369.251)		\$ (1.431.940.642)	7,95%

Fuente: Información MADS – CHIP CGN

- Análisis Estado de Situación Financiera

El Activo tiene un saldo final de \$190.132.292.136, el cual está compuesto por:

Activo Corriente equivalente al 86.48% del activo, presentando un incremento del 3.62% respecto al año 2018.

La cuenta más representativa es Otros Activos, la cual tuvo un incremento de 6.84% respecto al año 2018 y equivale al 95.89% del Activo Corriente; la cuenta más representativa de este grupo, es la de “Recursos entregados en Administración”, que representa el 95.71% y corresponde a los dineros adeudados por las CARS por concepto de Aportes al FCA, con un saldo final de \$157.370.957.566.

La cuenta de Efectivo correspondiente a los recursos de liquidez inmediata, o Equivalente en Efectivo subcuenta 1,1,10 Depósitos en Instituciones Financieras - Cuenta de Ahorro tuvo un incremento del 16.94% y representa el 1,25% del Activo Corriente con un Saldo Final \$2,060,949,685.

La cuenta Cuentas por Cobrar, correspondientes a los derechos adquiridos por la entidad, con un saldo final de \$4.699.094.013 tuvo una disminución respecto al año 2018 en 49.75% y representa el 2.86% del Activo Corriente. La subcuenta más representativa es 1.3.11.27 Contribuciones, Tasa e Ingresos no tributarios representa el 1,98% del Activo Corriente con un Saldo final \$3.266.592.479.

La cuenta de Otros Activos tuvo un incremento del 6.84% respecto al año 2018, con un saldo de \$157.659.180.792 y representa el 95.89% del Activo Corriente. La subcuenta 1.9.08 Recursos entregados en Administración representa el 95,71% del Activo Corriente, en la cual se registran los dineros adeudados por las Corporaciones Autónomas Regionales por concepto de Aportes al FCA, con un saldo final de \$157.370.957.566.

La Cuenta de Propiedades, Planta y Equipo, en donde la entidad registra activos cuyo costo supera los 3.5 smmlv, tuvo un incremento del 0.99% respecto al año 2018 y representa el 76.52% del Activo No Corriente. La subcuenta más representativa es 1.6,40,01 Edificaciones - Edificios y Casas representa el 55.18% del Activo No Corriente con un saldo final de \$14.188.660.317.

El Pasivo Corriente tuvo un incremento del 15.24% respecto al año 2018:

Las cuentas por pagar, que representan las obligaciones con terceros adquiridas por la entidad, tuvieron un incremento del 6.99% y representan el 0.99% del Pasivo Corriente. La subcuenta 2,4,01.02 Adquisición de Bienes y Servicios Nacionales - Proyectos de Inversión (Obligaciones con proveedores nacionales), representa el 0.52% del Pasivo Corriente por valor de \$3.017.878.182.79.

La cuenta 25 Beneficios a Empleados, en donde se registra el reconocimiento de pensiones, bonos pensionales entre otros, tuvo un incremento del 73.68% respecto al año 2018 y representa el 31.34% del Pasivo Corriente, la subcuenta 2,5,11 Beneficios a los Empleados a Corto Plazo representa el 0,59% con un

saldo final de \$3,395,529,654 y la subcuenta Beneficios Post empleo - Pensiones representa el 30,76% con un saldo final de \$177.813.899.698.

La cuenta de Provisiones disminuyó en un 0.20% respecto al año 2018 y representa el 67,66% con un saldo final de \$391.165.473.185.

Representa el 67,66% del Pasivo Corriente con un saldo final de \$391.165.473.185, registrando lo correspondiente a Litigios y demandas en contra del MADS.

- Análisis Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental

Ingresos Operacionales

Los Ingresos Operacionales tuvieron una disminución del 74.12% respecto al año 2018, especialmente reflejado en la disminución del rubro “Operaciones Institucionales” (-11.24%), correspondiente a transferencias del Tesoro Nacional y “Otros Ingresos” (-98.63%), que representan ingresos por intereses financieros, saldos de convenios entre otros.

La cuenta 41 Ingresos Fiscales tuvo un incremento de 2.63% respecto al año anterior y representa el 21.33% de los Ingresos Operacionales, representan los ingresos obtenidos por la entidad a través de la aplicación de las leyes que sustentan el cobro de conceptos tales como multas, sanciones, estampillas, cuotas de sostenimiento, rentas parafiscales, entre otros.

La cuenta 44 de Transferencias y Subvenciones presentó un incremento del 153.92% y representa el 15.59% de los Ingresos Operacionales. Esta cuenta refleja el valor de los recursos del Sistema de Regalías obtenidos por la entidad por concepto de las transferencias recibidas de la Nación, los cuales están orientados a financiar los servicios a su cargo (servicios de salud, educación preescolar, primaria, secundaria y media y garantizar la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura.

La cuenta 47 Operaciones Interinstitucionales (Recibidas) presenta una disminución del 11.24% respecto al año 2018 y representa el 59.08% de los Ingresos Operacionales. Representa los dineros transferidos por la DTN para el pago de obligaciones adquiridas por la entidad.

Gastos Operacionales

La cuenta 51 De Administración y Operación presenta una disminución del 4.72% y representa el 33.56% de los Gastos Operacionales. En esta cuenta se registra el devengo de los derechos legales de los funcionarios vinculados al Ministerio

para apoyar actividades de funcionamiento y operación para el cumplimiento del cometido estatal.

La cuenta 54 Transferencias y Subvenciones presenta una disminución del 13.71% y representa el 20.03% de los Gastos Operacionales. Esta cuenta registra las obligaciones causadas de recursos del Fondo de Compensación Ambiental.

La cuenta 57 Operaciones Interinstitucionales (Giradas) presenta un incremento del 42.98% y representa el 38.68% de los Gastos Operacionales. Representa los fondos entregados en efectivo y/o equivalentes al efectivo por la Tesorería centralizada de la entidad a otras del mismo nivel para el pago de sus gastos incluidos en el presupuesto y la disminución de los derechos por cobrar por ingresos reconocidos por una entidad del mismo nivel. También incluye las operaciones sin flujo de efectivo realizadas entre entidades.

HALLAZGO No. 1 (D1) Giro de recursos para el Fondo de Compensación Ambiental

CRITERIOS

El artículo 24 de la Ley 344 de 1996, por medio de la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones, establece:

“ARTÍCULO 24. Créase el Fondo de Compensación Ambiental como una cuenta de la Nación, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio del Medio Ambiente.

Serán ingresos del Fondo el veinte por ciento 20% de los recursos percibidos por las Corporaciones Autónomas Regionales, con excepción de las de Desarrollo Sostenible, por concepto de transferencias del sector eléctrico y el diez por ciento 10% de las restantes rentas propias, con excepción del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble percibidos por ellas y de aquéllas que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas.

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 (...)”

El artículo 15 del Acuerdo 04 de 2010, por medio del cual se hace un ajuste al Reglamento Operativo del Fondo de Compensación Ambiental, establece:

“Artículo 15. Recaudo de los Recursos del Fondo

Los recursos destinados al Fondo de Compensación Ambiental deberán ser girados por las Corporaciones aportantes al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a la cuenta autorizada para este fin, dentro de los veinte primeros días del mes siguiente en el que se efectuó el recaudo en la tesorería de la Corporación (...)”

El artículo 3 del Acuerdo 08 de 2018, por el cual se modificó el Plan Operativo del Fondo de Compensación Ambiental, establece:

“(...) Se establece el doceavo día hábil del mes siguiente al recaudo, como fecha máxima de envío del informe en el formato que establezca la Secretaría Técnica del fondo de compensación ambiental y que contenga los montos recaudados y los recursos destinados al Fondo definidos en el artículo 24 de la Ley 344 de 1996, (...)

c. Incluir como fecha máxima de vencimiento de giro, acorde a lo establecido en el Artículo 15 del Acuerdo 4 del 04 de enero de 2011, Recaudo de los recursos del Fondo, dentro de los veinte (20) primeros días del mes siguiente en el que se efectuó el recaudo en la tesorería de la Corporación. (...)”

HECHOS

Se evidencia que el MADS está permitiendo que algunas Corporaciones como: CRA, CORPONOR, CORNARE y CAS tarden entre dos (2) o tres (3) meses para realizar los aportes al Fondo de Compensación Ambiental - FCA, por lo que se está incumpliendo con lo establecido en el Artículo 3 del Acuerdo 8 del 17 de enero de 2018, por el cual se modificó el Plan Operativo del Fondo de Compensación Ambiental.

CAUSA

Deficiencias en el seguimiento efectivo, que debe ejercer el MADS, ante las Corporaciones en el cumplimiento de la normatividad establecida para realizar los aportes correspondientes al FCA.

EFECTO

Retrasos en la asignación de recursos a las Corporaciones beneficiarias, por la recaudación tardía que debe realizar el FCA, con el impacto correspondiente en los objetivos misionales de cada una de éstas y con afectación a los proyectos orientados hacia la población vulnerable y minorías y al fortalecimiento de las Corporaciones en sus regiones.

Se traslada esta observación con posible connotación disciplinaria.

RESPUESTA DEL MADS

En su respuesta del 29 de abril del 2020 la entidad responde:

*“Esta cartera no comparte las observaciones hechas por ese órgano de control, pues como se verá en la respuesta a esta observación, así como en los documentos que se acompañan como anexo, es evidente que las Corporaciones Autónomas Regionales CRA, CORPONOR, CORNARE Y CAS, **SI** efectuaron las transferencias al Fondo de Compensación Ambiental en los plazos y condiciones establecidos en los Acuerdos 4 del 4 de enero de 2010 y 8 del 17 enero de 2018: (...)*

le asignó a las Corporaciones Autónomas Regionales, la obligación de girar los recursos destinados al Fondo de Compensación Ambiental –FCA–, dentro de los veinte primeros días del mes siguiente en el que se efectuó el recaudo en la tesorería de la Corporación, es decir, mes vencido (...)

No es obligación del Ministerio de Ambiente ni transferir recursos al FCA, ni cumplir con los plazos establecidos en el Acuerdo 8 de 2018. Su obligación se limita a hacer seguimiento a las corporaciones, por ello, no puede trasladársele el cumplimiento del literal c) del Artículo 3 del Acuerdo 8 del 17 de enero de 2018.”

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Ante la información solicitada por la CGR sobre el estado de la cartera relacionada con el FCA; la CGR comparte información relacionada en documento presentado por la Oficina de Control Interno del MADS; a junio de 2019, en donde se pronuncia:

Cuenta 1311-Contribuciones

(...) se procedió señalar tres CAR, donde CORPOCHIVOR tiene un valor de \$1.362.00, (sic) CAS un valor \$261.366.825.00 y CSB un valor de \$ 19.525.831.00., las cuales tienen fecha de corte al 14/12/2018 y 07/06/2019 y están reportadas en el Boletín de Deudores Morosos por valor de \$6.812.818.560.00. (...) observando la falta de gestión de cobro de los recursos en mención.”

De otra parte, la CGR evidenció acta de reunión 82 del 08-05-2019; en donde se establece que:

“(...) con corte a 30 de abril del 2019 las corporaciones presentan mora así:

- *CVS se encuentra en mora de pago de aportes meses de octubre, noviembre y diciembre 2018; enero, febrero, y marzo de 2019.*
- *CARSUCRE tiene pendiente pago de aportes de los meses de noviembre y diciembre 2018; enero, febrero y marzo de 2019.*
- *CORPOCESAR tiene pendiente pago de aportes de los meses de diciembre 2018; enero, febrero y marzo de 2019.*
- *La CSB y CAM tiene pendientes de aportes de los meses de febrero y marzo de 2019.*

Es importante precisar que la Ley 344 del 27 de diciembre de 1996 en su artículo 24, crea el Fondo de Compensación Ambiental como una cuenta de la Nación, sin personería jurídica, adscrito al MADS.

En el Acuerdo 4 de 2010, por el cual se hace un ajuste al Reglamento Operativo del Fondo de Compensación Ambiental, normatiza en su Artículo 5 lo correspondiente a la Secretaría Técnica del FCA, entre otros lo siguiente:

“6. 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 del Fondo y lo establecido en el reglamento operativo.”

Es claro para la CGR que las transferencias al FCA no son de cargo del MADS, precisamente es al Fondo Cuenta al que las Corporaciones deben efectuar los giros de los porcentajes señalados por la Ley derivados de sus funciones y operaciones.

En consecuencia, tratándose de un Fondo Cuenta sin personería jurídica adscrito al MADS, es a esta entidad a la que le corresponde ejercer todas las funciones administrativas tendientes al adecuado funcionamiento del citado Fondo, en particular, realizar la gestión de cobro de los giros que por obligación legal le deben hacer las corporaciones, por lo tanto se debe revisar esta función.

Los giros a favor del FCA son parte del presupuesto con el que funcionarán las Corporaciones con menores recursos; en consecuencia, la falta de gestión en las acciones de cobro, indudablemente impactan en el funcionamiento, inversión y servicios de dichas corporaciones, pero además, está dejando en las Corporaciones obligadas unos recursos que no les corresponden, lo cual se opone a todas luces, al manejo de los presupuestos de las entidades obligadas y del Fondo de Compensación

Es evidente que la observación trasladada por la CGR no ha sido desvirtuada por el Ministerio y que la información que se cita en los párrafos anteriores; información proveniente del MADS, confirma que al interior de la entidad se vienen observando debilidades en gestión en el cobro del porcentaje que del total del recaudo de las corporaciones por orden legal le corresponde transferir al FCA; situación que además es de conocimiento de la entidad a través de los informes de la Oficina de Control Interno.

Los argumentos presentados por el MADS no desvirtúan lo establecido por la CGR en su observación; por lo tanto, se constituye como hallazgo administrativo con posible connotación disciplinaria.

HALLAZGO No. 2 Oportunidad en la asignación de recursos a las Corporaciones

CRITERIOS

El artículo 24 de la Ley 344 de 1996, por medio de la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones, establece:

“ARTÍCULO 24. Créase el Fondo de Compensación Ambiental como una cuenta de la Nación, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio del Medio Ambiente.

(...) 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. (...)

El Acuerdo 08 de 2018, por el cual se modificó el Plan Operativo del Fondo de Compensación Ambiental, establece:

“(...) ARTÍCULO 6. Asignación de los recursos del Fondo entre Corporaciones. La asignación de los recursos del Fondo de Compensación Ambiental se determinará de acuerdo con lo establecido en los artículos 7, 8, 9 y 10 del presente Acuerdo (...)

ARTÍCULO 8. Financiación de Gastos de Funcionamiento y Distribución de recursos. (...)

ARTÍCULO 9. Financiación de Gastos de Inversión y Distribución de recursos. (...)

ARTÍCULO 10. Financiación del Servicio de la Deuda (...)

HECHOS

El 25 de septiembre de 2019, el MADS elevó solicitud ante el Ministerio de Hacienda para que aprobara la asignación presupuestal de recursos a las diferentes Corporaciones que resultaron beneficiadas por el FCA. (De acuerdo con comunicación del MHCP del 02 de octubre de 2019).

Lo anterior evidencia falta de oportunidad y de gestión del MADS, para cumplir con el objeto misional del FCA y de las Corporaciones beneficiarias, al considerarse que asignar recursos en el último trimestre de una vigencia, no puedan ejecutar debidamente las asignaciones presupuestales transferidas.

Lo anterior se puede evidenciar en la respuesta entregada por la CVS, a la CGR sobre valores transferidos por el FCA:

"(...) Dichos recursos no fueron incorporados al presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2019 de la CVS debido a que el plazo de ejecución del proyecto excedía la anualidad y nuestro reglamento interno de presupuesto establece que el presupuesto de gastos de la vigencia fiscal debe ejecutarse física y financieramente en su totalidad dentro de la vigencia, por tanto no se podrán adquirir compromisos que superen en su ejecución la vigencia fiscal (2019), sin contar previamente con la autorización correspondiente para comprometer vigencias futuras; igualmente y por estatutos, en el último año de gobierno del director, no se podía solicitar autorización para comprometer vigencias futuras".

CAUSA

La falta de oportunidad y gestión del MADS, para el cumplimiento de requisitos de las Corporaciones que les permita acceder a los recursos financieros del FCA.

EFFECTO

Inadecuada ejecución de los recursos financieros otorgados por el FCA, relacionados con proyectos y/o gastos de las Corporaciones, debido a la asignación tardía por parte del MADS, lo cual impacta en la debida gestión misional de las Corporaciones.

RESPUESTA DEL MADS

La entidad en respuesta a la observación establecida por la CGR, argumenta:

"(...) el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible considera que el equipo auditor de la Contraloría General de la República - CGR, está asociando o relacionando dos trámites distintos, como son: i) el proceso de distribución y asignación de recursos de

FUNCIONAMIENTO y ii) el proceso de distribución y asignación de los recursos de **INVERSIÓN.**”

Trazabilidad asignación recursos de Funcionamiento:

“(…) 25 de abril de 2019. La Secretaría Técnica del FCA - OAP, solicita a las Corporaciones beneficiarias las necesidades de recursos de funcionamiento para la vigencia 2019.

30 de abril y 28 de mayo de 2019. Las Corporaciones beneficiarias del FCA remiten las necesidades de recursos de funcionamiento vigencia 2019.”

(…) “4 de julio de 2019. El ministro como presidente del Comité del FCA convocó a los miembros del Comité a sesión extraordinaria para el día 11 de septiembre de 2019, para estudio y aprobación de la propuesta indicativa de recursos de funcionamiento vigencia 2019.”

(…) “17 de septiembre de 2019. Minhacienda devolvió la Resolución 1206 de 2019 sin trámite presupuestal debido que CORMACARENA, excedió el tope de crecimiento en la cuenta de Adquisición de Bienes y Servicios.”

(…) “2 de octubre de 2019. Minhacienda aprobó la Resolución 1477 del 24 de septiembre de 2019.

Los días 2 y 3 de octubre de 2019 la Secretaría Técnica del FCA, envió copia de la Resolución 1477 del 24 de septiembre de 2019 a las Corporaciones beneficiarias del FCA mediante correo electrónico y mediante oficio comunicó a las Corporaciones la nueva asignación de recursos de funcionamiento 2019 (sentencias y conciliaciones).”

Ahora bien, la entidad argumenta:

(…) “Y no lo puede compartir, por cuanto no es correcto asociar o mezclar los trámites de asignación de recursos de **funcionamiento** con los de **Inversión**, por cuanto son dos procedimientos que se llevan por separado.”

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Para el organismo de control es muy claro y diferencia perfectamente lo que corresponde a gastos de funcionamiento y gastos de inversión, tal como se cita dentro del cuerpo de la observación en lo relacionado con el Acuerdo 08 de 2018.

La observación va dirigida a la falta de oportunidad y gestión del MADS, para el cumplimiento de requisitos de las Corporaciones que les permita acceder a los recursos financieros del FCA; hecho explicado en la respuesta, al relacionar todo la complejidad del proceso del MADS, además del error señalado de CORMACARENA (que lo puede cometer, pero debe ser evidenciado por el

MADS); desde que las entidades enviaron sus solicitudes (30 de abril y 28 de mayo de 2019), hasta el del 02 de octubre de 2019, para realizar la ejecución de los dineros a entregar a las Corporaciones beneficiadas del FCA. Es improbable para las corporaciones ejecutar los recursos en el último trimestre de la vigencia de la cual resultaron beneficiados.

Los argumentos presentados por el MADS no desvirtúan lo establecido por la CGR en su observación; por lo tanto, se constituye como hallazgo administrativo.

HALLAZGO No. 3 Registros Globales del FCA Cuenta de Depósitos en Instituciones Financieras

CRITERIOS

En el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera, establece:

(...) 4. Características cualitativas de la información financiera

4.1.1. Relevancia

La información financiera es relevante si es capaz de influir en las decisiones que han de tomar sus usuarios. La información financiera influye en los usuarios si es material y si tiene valor predictivo, valor confirmatorio, o ambos.

La información es material si su omisión o expresión inadecuada puede influir en las decisiones de los usuarios. La materialidad o importancia relativa es un aspecto de la relevancia específico de la entidad que está basado en la naturaleza o magnitud (o ambas) de las partidas a las que se refiere la información en el contexto del informe financiero de una entidad. (...)

4.1.2. Representación fiel

Para ser útil, la información financiera debe representar fielmente los hechos económicos. La representación fiel se alcanza cuando la descripción del fenómeno es completa, neutral, y libre de error significativo.

Una descripción completa incluye toda la información necesaria para que un usuario comprenda el hecho que está siendo representado, y todas las descripciones y explicaciones pertinentes. (...)

Dado que para ser útil, la información debe ser relevante y representar fielmente aquello que pretende representar, ni una representación fiel de un hecho irrelevante ni una representación no fidedigna de un hecho relevante ayudan a los usuarios a tomar decisiones adecuadas. (...)

4.2. Características de mejora

Las características de mejora son las siguientes: Verificabilidad, Oportunidad, Comprensibilidad y Comparabilidad.

4.2.1. Verificabilidad

La verificabilidad ayuda a asegurar, a los usuarios, que la información financiera representa fielmente los hechos económicos que pretende representar. Verificabilidad significa que diferentes observadores independientes y debidamente informados podrían alcanzar un acuerdo, aunque no necesariamente completo, sobre la fidelidad de la representación de una descripción particular. Para ser verificable, la información cuantificada no necesita ser una estimación única, también puede verificarse un rango de posibles valores y probabilidades relacionadas.”

La Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio de control interno en las entidades y organismos del Estado, en el artículo 2 en cuanto a objetivos del sistema de control interno establece:

“(...) e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros”

Así mismo en el artículo 3, entre las características del control interno, señala:

“(...) e) Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna, de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros.”

HECHOS

Se observó que el MADS está realizando registros contables de forma global, correspondientes a las transferencias realizadas por las distintas Corporaciones al Fondo de Compensación Ambiental, como es el caso de CORALINA.

En el libro auxiliar de la cuenta no se logró verificar la contabilización de las transferencias reportadas correspondientes al año 2019; así mismo, en el caso de la CRQ sólo fue posible cotejar las transferencias correspondientes a enero, marzo, mayo, agosto y octubre de 2019; respecto de la CRA sólo se pudieron cotejar las transferencias de febrero, marzo, julio y agosto de 2019; entre otras; no fue posible la identificación en el correspondiente libro auxiliar.

CAUSA

Debilidades de control interno en el registro de los hechos financieros referentes al Fondo de Compensación Ambiental.

EFECTO

No es posible el seguimiento y control a las partidas que conforman las transferencias a las Corporaciones beneficiarias del FCA, lo cual interfiere en la toma de decisiones de la administración, con posible repercusión en las entidades en desarrollo de sus planes y programas auspiciados por el FCA.

RESPUESTA DEL MADS

“Sobre el particular, se tiene lo siguiente: (...)”

“la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA) es una corporación NO aportante al Fondo de Compensación Ambiental. (...)”

Se adjunta al presente documento, el libro auxiliar de la cuenta contable 13 11 27 001 “Contribuciones” del Sistema de Información Financiera SIIF Nación, en donde se detalla secuencialmente la trazabilidad de las transacciones contables de la Causación y el Recaudo de los aportes al FCA de las corporaciones CRQ Y CRA durante la vigencia 2019.”

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

En la Cuenta de Depósitos en Instituciones Financieras - Cuentas de Ahorros 004-73201-7 FCA Recaudos, se realizan registros contables de forma global, correspondientes a las transferencias realizadas por Corporaciones al Fondo de Compensación Ambiental, como los casos enunciados anteriormente, sin que fuera posible su identificación en el correspondiente libro auxiliar.

Con base en lo anterior, se retira lo alusivo a la Corporación Coralina y se acepta lo manifestado por el MADS; no obstante, los demás argumentos presentados por el MADS no desvirtúan lo establecido por la CGR en su observación; por lo tanto, se constituye como hallazgo administrativo.

HALLAZGO No. 4 Seguimiento de Recursos

CRITERIO

El artículo 14 de la Ley 38 de 1989, normativo del presupuesto general de la nación, establece:

ARTICULO 14. ESPECIALIZACION. Las apropiaciones deben referirse en cada organismo o entidad de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.

El principio de especialización establece la relación entre la naturaleza del gasto y la finalidad del mismo permitiendo el control en su ejecución; ya que las entidades favorecidas, son las indicadas para aprovechar estos recursos, debiendo ser claras y precisas en su ejecución, facilitando su revisión y control.

El artículo 19 del Acuerdo No. 4 de enero de 2010, por medio del cual se hace un ajuste al Reglamento Operativo del Fondo de Compensación Ambiental, establece:

“ARTÍCULO 19. Seguimiento. Acorde con las funciones establecidas en el artículo quinto de este reglamento, la Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental deberá hacer seguimiento a:

“a) Ejecución de los recursos asignados por el Fondo: (...)”

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

HECHOS

Corpochivor informa a la CGR que no recibió recursos del Fondo de Compensación Ambiental para inversión, pero según la Resolución 1527 del 3 de octubre de 2019, se evidencia que le fueron asignados recursos del FCA para el proyecto *“Conservación e Implementación de Estrategia de Restauración Ecológica bajo el Esquema de pagos por Servicios Ambientales en Áreas Priorizadas del DRM Mamapacha y Buagual Boyacá”*, por valor de \$832.700.000, sin que se evidencie soportes de su ejecución.

Además, con base en la consulta al aplicativo “Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI” del DNP, se observa que efectivamente está inscrito el proyecto en donde se evidencia que no tiene avance físico, ni de gestión en la vigencia 2019.

Cuadro No. 2 Seguimiento a Proyectos

Fuentes de Financiación

Fuente SIF: (31/12/2019)

Tipo Entidad	Entidad	Tipo Recurso	Vigente	Vigente Con Aplazamiento	Compromiso	Obligación	Pago
Entidades Presupuesto Nacional - PGN	323600-CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CHIVOR (CORPOCHIVOR)	Aportes Nación	832.170.000	832.170.000	0	0	0
		Total PGN	832.170.000	832.170.000	0	0	0
		Total Proyecto	832.170.000	832.170.000	0	0	0

Evolución 2019

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Inversión	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	832.170.000
Avance Financiero	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Avance Físico	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Avance Gestión	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Proyecto Aportante de donde provienen recursos para este proyecto

Vigencia: 2019 Diciembre

Código	Nombre Proyecto	Valor Distribuido
2018011001083	APOYO A LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE, BENEFICIARIAS DEL FONDO DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL - FCA, NACIONAL	832.170.000

Fuente: SIF Nación

CAUSA

Deficiencias de seguimiento y control por parte del MADS, que no permite evidenciar la ejecución de los recursos asignados a las Corporaciones.

EFECTO

La falta de control al seguimiento y aplicación de los recursos facilita la utilización de los mismos en fines diferentes a los inicialmente previstos, en actividades o proyectos distintos a los aprobados.

Esta observación se traslada con presunta connotación disciplinaria.

RESPUESTA DEL MADS

En su respuesta la entidad argumenta:

“(…) 2. Trazabilidad del proyecto de inversión de Corpochivor:

“La Corporación Autónoma Regional de Chivor - Corpochivor, presentó el proyecto: “CONSERVACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIA DE RESTAURACIÓN ECOLÓGICA BAJO EL ESQUEMA DE PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES EN ÁREAS PRIORIZADAS DEL DRM MAMAPACHA Y BUAGUAL BOYACÁ”, identificado con el código BPIN 2019011000267” (No tiene fecha de referencia de presentación) (Comentario de la CGR)

“El día 21 de agosto de 2019, se emitió concepto de viabilidad por parte del Grupo de Apoyo Técnico, Evaluación y Seguimiento de la OAP, con el fin de que CORPOCHIVOR realizara los trámites pertinentes en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas – SUIFP.”

(...) “El día 11 de septiembre de 2019 el proyecto fue aplicado por el DNP en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas – SUIFP.”

(...) “Igualmente, el artículo 2.2.6.3.6 del Decreto 1082 de 105, establece que el Ministerio al cual se encuentre adscrito la entidad ejecutora, realizará la viabilización de los proyectos de inversión. Esta actividad se realiza una vez la corporación ha migrado el proyecto al SUIFP. Además, en el artículo 2.2.6.3.7 del mismo decreto, se cita que el Departamento Nacional de Planeación – DNP es quien realiza el control posterior a la viabilidad del proyecto y el registro del mismo.

*“Cuando un **proyecto no es ejecutado**, como en el caso del proyecto aprobado a la Corporación Autónoma Regional de Chivor – Corpochivor, no existe posibilidad de que estos recursos puedan ser desviados o utilizados para “los fines diferentes a los inicialmente previstos, presentando una posible desviación de los dineros facilitados por el FCA, en actividades o proyectos diferentes a los aprobados”, por cuanto los recursos del Fondo de Compensación Ambiental – FCA se encuentran depositados en la Cuenta Única Nacional – CUN, que administra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”*

“En este sentido, se solicita a la Comisión de la Auditoría de la Contraloría General de la República retirar la presente observación y su incidencia disciplinaria, como quiera que el comportamiento atribuido a este Ministerio (omisión de sus funciones), no puede ser objeto de reproche por inexistencia de la conducta omisiva endilgada, pues como quedó demostrado en este punto, así como la evidencia que se anexa, esta cartera ejerció las labores de seguimiento, siendo decisión autónoma de CORPOCHIVOR no ejecutar el proyecto.”

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

De acuerdo con la respuesta dada por la entidad, este ente de control retira la posible connotación disciplinaria; pero observa que el Ministerio debe hacer el seguimiento respectivo a los beneficios entregados a las corporaciones, tal como lo establece el acuerdo No 4 de enero de 2010 art. 5 Numeral 6 (Citado en la Observación No. 1); ya que su no utilización y/o indebida utilización debe ser parte del seguimiento y gestión del MADS; ya que los recursos asignados y no utilizados van en detrimento de otras corporaciones que si lo requieran.

Los argumentos presentados por el MADS no desvirtúan lo establecido por la CGR en su observación; por lo tanto, se constituye como hallazgo administrativo.

HALLAZGO No. 5 (D2) Cuenta de Recaudo Fondo de Compensación Ambiental

CRITERIO

El artículo 24 de la Ley 344 de 1996, por medio de la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones, establece:

“ARTÍCULO 24. Créase el Fondo de Compensación Ambiental como una cuenta de la Nación, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio del Medio Ambiente. (...)”

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. (...)”

El artículo 18 del Acuerdo 04 de 2010, por medio del cual se hace un ajuste al Reglamento Operativo del Fondo de Compensación Ambiental, establece:

“ARTÍCULO 18. Manejo Presupuestal y Contable. La ejecución presupuestal y los recursos del Fondo de Compensación Ambiental se regirán por las normas establecidas por el Gobierno Nacional y por el Plan General de Contabilidad Pública.

La Ley 38 de 1989, normativo del presupuesto general de la nación, establece:

“Artículo 1. La presente Ley constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación a que se refiere el inciso 1º. del artículo 210 de la Constitución Política. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal. (...)”

Artículo 10. Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción. (...)”

Artículo 72. Modificado por el art. 38, Ley 225 de 1995. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso da los organismos y entidades y expiran el 31 de diciembre de cada año. Después de dicha fecha las apropiaciones de ese año no podrán adicionarse, ni transferirse ni contracreditarse. En consecuencia, los saldos de los Acuerdos de Gastos que no hubiesen sido utilizados hasta esa misma fecha expirarán también. Para atender al pago de las obligaciones contraídas por el Gobierno antes del 31 de diciembre pendientes a esa fecha, con cargo a las apropiaciones del Presupuesto General correspondientes al año fiscal que termina, los organismos y entidades harán la solicitud al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la constitución de las

reservas presupuestales de apropiación, sin perjuicio del control fiscal que debe ejercer la Contraloría General de la República. (...)

El Decreto 1068 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, establece:

ARTÍCULO 2.3.1.1. Definición del Sistema de Cuenta Única Nacional. El Sistema de Cuenta Única Nacional (SCUN) es el conjunto de procesos de recaudo, traslado, administración y giro de recursos realizados por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación. Los lineamientos y procedimientos para el traslado de recursos al SCUN, su administración y giro serán establecidos por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme a las normas orgánicas del presupuesto.

Los ingresos del Sistema de Cuenta Única Nacional corresponden al recaudo de las rentas y recursos de capital establecidos en el artículo siguiente y su correspondiente traslado a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

Los recursos que se trasladen al Sistema de Cuenta Única Nacional serán administrados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público hasta tanto se efectúen los giros para atender el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.

Los giros corresponden al pago de obligaciones en nombre de cada órgano ejecutor del Presupuesto General de la Nación, con los recursos disponibles en el Sistema de Cuenta Única Nacional.

Los procedimientos corresponden a las disposiciones que de conformidad con las normas presupuestales imparta la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la administración de los recursos que integran el Sistema de Cuenta única Nacional en los términos del artículo 2.3.1.5. de este título.

Para la administración de los recursos del Sistema de Cuenta Única Nacional, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público contará con un mecanismo de registro por entidad, tanto de los traslados como de los giros de recursos realizados con cargo al Sistema de Cuenta Única Nacional.

PARÁGRAFO. En los casos en que no se pueda realizar pago a beneficiario final, los recursos se podrán ubicar en la cuenta que para el efecto indique previamente la entidad estatal.

ARTÍCULO 2.3.1.2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones del Sistema de Cuenta Única Nacional se aplicarán a los recursos que forman parte del Presupuesto General de la Nación, y a los que por disposición legal administre la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con excepción de los establecimientos públicos que administran contribuciones parafiscales y los órganos de previsión y seguridad social que administren prestaciones sociales de carácter económico.

Los recursos del Sistema de Cuenta Única Nacional seguirán conservando la naturaleza, propiedad y fines de la ley que los creó. (Art. 2 Decreto 2785 de 2013)

ARTÍCULO 2.3.1.3. Recaudo y ejecución de recursos del Sistema de Cuenta Única Nacional. Las respectivas entidades estatales y sus correspondientes órganos de administración o dirección serán los responsables del recaudo, clasificación y ejecución de sus recursos

propios, administrados y de los fondos especiales que sean trasladados al Sistema de Cuenta Única Nacional. (Art. 3 Decreto 2785 de 2013)

ARTÍCULO 2.3.1.4. Traslado de Recursos a la Cuenta Única Nacional. A partir del 18 de septiembre de 2014 y previa instrucción de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los recaudos de los recursos propios, administrados y de los fondos especiales de los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación deberán trasladarse a la Cuenta Única que para estos efectos disponga la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

HECHOS

La CGR evidenció que el saldo de la Cuenta de Ahorros No 004-73201-7 denominada “Fondo de Compensación Ambiental – FCA” con corte a 31 de diciembre de 2019 de \$2.060.949.572,25 no se realizó el correspondiente traslado de estos recursos a la Cuenta Única Nacional - CUN, de acuerdo con las instrucciones dadas por el Ministerio de Hacienda – Dirección de Tesoro Nacional.

CAUSA

Incumplimiento a la normatividad establecida y deficiente seguimiento y control financiero, por parte de las áreas correspondientes del MADS.

EFECTO

Sobreestimación de la cuenta de 1.1.10.06 Efectivo y Equivalentes al Efectivo - Depósitos en Instituciones Financieras – Cuenta de Ahorro por \$2.060.949.572,25, por no tratarse de recursos propios de la entidad, distorsionando las cifras financieras, lo cual puede conllevar a toma de decisiones erradas por parte de la administración del Ministerio.

Esta observación se comunica con posible incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DEL MADS

“(…) No existe, ni existió por parte de esta cartera, ninguna transgresión a norma legal, toda vez que la normatividad vigente aplicable para el manejo de la Cuenta Única Nacional, contenida en los Decretos 2785 de 2013 y 1068 de 2015, no establece a las entidades públicas un plazo para el traslado de recursos, ni el número de traslados que las entidades deben realizar al mes o en todo el año, ni el valor de los saldos que deben permanecer en las cuentas del manejo de los recursos, o los valores de los traslados.

La Cuenta de Ahorros No 004-73201-7 denominada “Fondo de Compensación Ambiental – FCA” es una cuenta dinámica de banco de naturaleza depósito y giro, para recibir consignaciones de las Corporaciones Autónomas Regionales en cualquier momento, incluso en días no hábiles como el 31 de diciembre, a través de medios tecnológicos, por ello, siempre, incluso al terminar el año fiscal, existirán saldos si las transferencias se hacen en el mes de diciembre, sin que por ello, pueda sostenerse que de parte de las entidades públicas como esta cartera, exista transgresión a las normas que regulan la CUN contenidas en los Decretos 2785 de 2013 y 1068 de 2015, pues éstos no prohibieron la existencia de saldos, ni mucho menos establecieron plazos para el traslado de recursos.”

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

El Decreto 1068 de 2015, establece: Artículo 2.3.2.6: “Los recursos que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, entregue a los órganos y entidades financiados con recursos de la Nación, no tendrán por objeto proveer de fondos las cuentas bancarias oficiales, sino atender los compromisos y obligaciones asumidos por ellos frente a su personal y a terceros, en desarrollo de las apropiaciones presupuestales legalmente autorizadas”.

Artículo 2.3.2.8: “Los recursos que formen parte del Presupuesto Nacional, girados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no podrán mantenerse en cuentas corrientes AUTORIZADAS por más de cinco (5) días promedio mensual, contados a partir de la fecha de los giros respectivos, sin perjuicio de aquellos recursos correspondientes”.

En relación con la respuesta dada por la entidad, y de conformidad con la norma que se transcribe, es de anotar que si bien, los porcentajes de recaudo que las Corporaciones Autónomas están obligadas por ley a girar a favor del Fondo de Compensación, no provienen de Giros directos de la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; **sí es claro y evidente que al ingresar estos recursos al Fondo de Compensación Ambiental entran a hacer parte de su presupuesto y dicho presupuesto es de carácter público y en consecuencia se sujeta en todo su manejo a las condiciones legales establecidas para los recursos de Presupuesto Nacional;** tanto así que de no ser ejecutados deberán reintegrarse a la cuenta del Tesoro público.

En caso contrario, cabe decir que, si estos recursos no estuvieran normados dentro de los recursos del presupuesto de la Nación, tendríamos que afirmar que entran en el campo de recursos privados y por tanto, fuera de todo control y destinación estatal; situación que no aplica para este caso.

En consecuencia, considera la CGR que, respecto de estos recursos, no es posible mantenerlos en cuentas a discrecionalidad del ente fiscalizado, por fuera del término señalado por la ley para los recursos públicos.

Los argumentos presentados por el MADS no desvirtúan lo establecido por la CGR en su observación; por lo tanto, se constituye como hallazgo administrativo con posible connotación disciplinaria.

HALLAZGO No. 6 Informes Indicadores Ambientales

CRITERIO

La Ley 99 de 1993, en el artículo 2 sobre creación y objetivos del MADS, establece:

“Coordinar el Sistema Nacional Ambiental -SINA- que en esta ley se organiza, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación.”

El Decreto Único 1076 de 2015, en la Sección 5: Del Seguimiento y Evaluación a los Instrumentos de Planificación de las Corporaciones Autónomas Regionales, establece:

“(…) Artículo 2.2.8.6.5.3 Indicadores Mínimos

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, establecerá mediante resolución los indicadores mínimos de referencia para que las corporaciones Autónomas Regionales evalúen su gestión, el impacto generado, y se construya a nivel nacional un agregado para evaluar la política ambiental.

Artículo 2.2.8.6.5.4. Informes:

El Director presentará informes periódicos ante el Consejo Directivo de la Corporación que den cuenta de los avances de la ejecución física y financiera de los Programas y Proyectos del Plan de Acción Cuatrienal, así mismo podrá solicitar debidamente soportado técnica y financieramente los ajustes al Plan de Acción Cuatrienal, Semestralmente deberá enviarse un informe integral de avance de ejecución del Plan de Acción Cuatrienal al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (...)

Resolución 667 de 2016 del MADS, por la cual se establecen los indicadores mínimos de que trata el artículo 2.2.8.6.5.3. del Decreto 1076 de 2015 y se adoptan otras disposiciones.

HECHOS

La CGR evidenció que algunas Corporaciones no cumplen con lo establecido en el Decreto Único 1076, en lo relacionado con el envío de la información correspondiente a los indicadores mínimos y lo consignado en la Resolución 667 del MADS.

Tal es el caso de Corantioquia, Cormacarena y CVS, entre otras, conforme a la información suministrada por el MADS y corroborada por la CGR.

CAUSA

Deficiencias en el seguimiento y control de las políticas establecidas por el MADS, por parte del área correspondiente.

EFECTO

No es posible efectuar el seguimiento respectivo sobre los indicadores a las corporaciones con el respectivo impacto en ambiente en la jurisdicción de aquellas corporaciones que no remiten la información para su seguimiento y control.

Esta observación se comunica con posible connotación disciplinaria.

RESPUESTA DEL MADS

“(…) Sobre el particular, debe señalarse, como pasa a demostrarse, que esta cartera no ha transgredido norma legal, ni deber funcional alguno, por lo que no le es endilgable ninguna falta disciplinaria, veamos: (…)

“Con el fin de dar cumplimiento al Decreto 1076 de 2015 y a la Resolución 667 de 2016, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, emitió el 25 de noviembre de 2019, la Circular 81102-789, dirigida a los Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales, en la que estableció las orientaciones y lineamientos para la elaboración y presentación de los informes de avance que dan cuenta del cumplimiento de las metas de los planes de acción cuatrienales correspondientes al período 2016-2019, para dar cumplimiento al Decreto Único 1076 de 2015 en lo que atañe al seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación de las Corporaciones que determinan los Artículos 2.2.8.6.5.1 y siguientes.”(…)

“Ahora bien, frente al envío de los informes de la vigencia 2019 por parte de Corantioquia, Cormacarena y CVS, y el informe consolidado de la ejecución del Plan de Acción, este Ministerio, aclara que, estas corporaciones además de ser requeridas por este Ministerio mediante Circular 81102-789 para que a más tardar el 28 de febrero de 2020, remitieran toda la información de cierre de la vigencia 2019 y del Plan de Acción Cuatrienal 2016.2019, también fueron requeridas en el mes de marzo de

2020, en las que se les solicitó por segunda vez, que dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la comunicación, cumplieran con su obligación legal y reglamentaria (se anexan circular y correos electrónicos).”

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La respuesta dada por la entidad corrobora la deficiencia de las corporaciones en el envío de la información requerida; sin embargo, se evidencia la gestión adelantada por la entidad, por lo que este ente fiscalizador considera el retiro de la connotación disciplinaria. Por lo anterior, se valida la observación como hallazgo administrativo

2. MACROPROCESO: GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO

Presupuesto de Gastos

Los recursos se reciben de la Dirección del Tesoro Nacional para el pago de gastos de funcionamiento e inversión y se refleja en la ejecución de gastos y no de ingresos. Esto tiene afectación contable en operaciones interinstitucionales, los valores incluyen deducciones de impuestos, y cuota de auditaje, para un valor total de \$163.417.623.276 como apropiación definitiva.

Mediante Ley 1940 del 26 de noviembre de 2018, se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2019.

Mediante Decreto 2467 del 28 de diciembre de 2018, se liquida el presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal 2019, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos; por consiguiente, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible-MADS, no presenta presupuesto de ingresos.

Mediante Resolución No. 0001 del 02 de enero de 2019 proferida por el Despacho del Ministro, se desagrega y se asigna a dependencias de afectación el gasto el presupuesto de funcionamiento para la vigencia fiscal 2019.

Con Decreto 0024 del 10 de enero de 2019 proferido por el Despacho del MADS, se desagrega el presupuesto de Inversión para la vigencia fiscal 2019.

Ejecución Presupuestal

Se verificó y evaluó el cumplimiento de la normatividad aplicable y procedimientos establecidos, en las etapas de ejecución y cierre del presupuesto, en los registros que realizó el MADS durante el 2019, en concordancia con la auditoría financiera a realizarse.

Para la vigencia fiscal de 2019 se apropiaron recursos por \$199.591.226.048 quedando una apropiación final de \$163.417.623.276, lo que significa que se redujeron sus recursos en un 18% del valor inicialmente asignado. En el siguiente cuadro se muestra la apropiación inicial comparada con la final.

Cuadro No. 3 Apropriaciones Presupuestales 2019

(Cifras en pesos)

	APR. INICIAL	APR. VIGENTE	COMPROMISO	OBLIGACION	RESERVA	% EJECUCION	% RESERVA
	199.591.226.048	163.417.623.276	161.498.264.487	151.986.237.466	9.512.027.022	94%	6%
FUNCIONAMIENTO	103.624.189.500	95.964.289.500	94.704.890.624	91.036.233.727	3.668.656.897	96%	4%
INVERSIÓN	95.967.036.548	67.453.333.776	66.793.373.864	60.950.003.739	5.843.370.125	91%	9%
Total general	199.591.226.048	163.417.623.276	161.498.264.487	151.986.237.466	9.512.027.022	94%	6%

Fuente: Página Web del MADS

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Tal como se aprecia en el cuadro anterior, el total de la apropiación final se redujo en un 18%; observándose la mayor disminución en lo referente a los Gastos de Inversión por \$28.513.702.772 equivalente al 29.5% de la apropiación inicial, seguido por la apropiación correspondiente a Gastos de Funcionamiento que disminuyeron en \$7.659.900.000 equivalente al 8.2%.

Los recursos de funcionamiento ascendieron a \$95.964.289.500 equivalente al 58.2% de la apropiación final; de igual manera los recursos de Inversión fueron de \$67.453.333.776 equivalente al 41.8% de la aprobación final tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Ejecución presupuestal por rubros

A 31 de diciembre de 2019 se ejecutaron recursos o se adquirieron compromisos netos por \$161.498.264.897, de los cuales \$94.704.890.624, es decir el 58.6% correspondieron a gastos de funcionamiento y los restantes \$66.793.373.864 equivalente al 41.4%, correspondieron a inversión, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 4 Ejecución Presupuestal 2019 por Rubros

(Cifras en pesos)

Descripción	Apropiación Final	Participación %
Gastos de personal	37.066.527.492	23.0%
Gastos Generales	8.286.503.943	5.0%
Transferencias corrientes	49.351.859.188	30.4%
Total Gastos De Funcionamiento	94.704.890.624	58,6%
Total Gastos de Inversión	66.793.373.864	41,4%

Descripción	Apropiación Final	Participación %
TOTAL EJECUCIÓN	161.498.264.487	100,00%

Fuente: Archivos del MADS

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Rezago 2018

- Reservas Presupuestales

En la vigencia fiscal 2018 se constituyeron 255 reservas presupuestales, para ser ejecutadas en la vigencia 2019 por valor de \$7.343.125.115; en el transcurso del año fiscal se evidenció la reducción de los valores constituidos debido a actas de liquidación contractual los cuales, indican saldos a favor de la entidad los cuales fueron liberados por valor de \$6.754.467.950 que corresponde al 92% del valor de las reservas totales constituidas. (Ver cuadro)

Cuadro No. 5 Ejecución de Reservas Presupuestales 2018 Ejecutadas en 2019

(Cifras en pesos)

Reservas Constituidas	Reservas Vigentes	Pagos	Saldo
255	\$7.343.125.115	6.754.467.950	\$558.657.165

Fuente: Archivos del MADS

Elaboró: Equipo Auditor CGR

- Cuentas por Pagar

Representan las obligaciones adquiridas por el Ministerio con terceros, originadas por el desarrollo de sus actividades y de las cuales se espera, a futuro la salida de un flujo financiero fijo o determinable a través de efectivo²

A diciembre 31 de 2018, se constituyeron cuentas por pagar para ser ejecutadas en el 2019 por valor de \$745.863.965.

- Vigencias Futuras

En la vigencia fiscal 2018 se constituyó una (1) vigencia futura por valor autorizado de \$2.230.050.000 con un saldo inicial y final comprometido de \$1.886.162.297, la diferencia que dio como resultado \$343.887.703, feneció el 31 de diciembre de 2019, la cual fue autorizada mediante Resolución No. 23918 del 04 de octubre de 2018. La constitución de estas se dio conforme a las normas que rigen la materia.

² Notas a los estados financieros

Rezago 2019

- Reservas Presupuestales

Tal como se muestra en el siguiente cuadro, las reservas presupuestales a 31 de diciembre de 2019 ascendieron a \$9.512.027.022 de las cuales \$3.668.656.897 equivalente al 38.5% correspondieron a Gastos de Funcionamiento y los restantes \$5.843.370.125 equivalente al 61.5% correspondieron a Gastos de Inversión.

Cuadro No. 6 Reservas Presupuestales 2019

(Cifras en pesos)

Concepto	Reservas	Participación %
Funcionamiento	3.668.656.897	38.5
Gastos de personal	1.736.228.195	
Gastos Generales	1.075.436.536	
Transferencias corrientes	856.992.165	
Inversión	5.843.370.125	61.5
Total Reservas	9.512.027.022	100

Fuente: Archivos del MADS

Elaboró: Equipo Auditor CGR

En la vigencia 2019 se constituyeron 430 reservas para ser ejecutadas en el 2020 por \$9.512.027.022, las cuales se encuentran vigentes por el mismo valor.

- Cuentas por pagar

En lo que respecta a la vigencia fiscal 2019 se constituyeron cuentas por pagar por \$1.003.404.667, distribuidos de la siguiente manera:

Cuadro No. 7 Cuentas por Pagar a 31 de diciembre de 2019

(Cifras en pesos)

Concepto	Cuentas por pagar	Porcentaje de participación %
Funcionamiento	496.310.996	49.5
Gastos de personal	496.310.996	
Gastos Generales		
Transferencias corrientes		
Inversión	507.093.671	50.5
Total Cuentas por pagar	1.003.404.667	100

Fuente: Archivos del MADS

Elaboró: Equipo Auditor CGR

En lo que respecta a la vigencia fiscal 2019, se constituyeron Cuentas por Pagar por \$1.003.404.667, de las cuales \$496.310.996 equivalente al 49.5% corresponde a Gastos de Funcionamiento y los restantes \$507.093.671

equivalente al 50.5% corresponden a Gastos de Inversión. El equipo auditor verificó el 20% de éstas, que equivale a \$200.680.933.

- Vigencias futuras constituidas 2019 ejecutadas 2020

Para esta vigencia se solicitaron y autorizaron 2 vigencias futuras por \$2.345.313.457 y \$825.000000, de las cuales se comprometieron \$2.337.537.147 y \$774.499.025 respectivamente, lo que corresponde al 98.16% del valor autorizado en la vigencia futura.

HALLAZGO No. 7 (D3) Constitución de Reservas

CRITERIO

El Decreto 1957 de 2007, por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se dictan otras disposiciones en la materia, establece:

Artículo 2°. De conformidad con lo previsto en el artículo 9° de la Ley 225 de 1995 y el artículo 31 de la Ley 344 de 1996, en cada vigencia, el Gobierno Nacional reducirá el presupuesto en el 100% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto del año inmediatamente anterior, que excedan el 2% de las apropiaciones de funcionamiento y el 15% de las apropiaciones de inversión del presupuesto de dicho año.

El Estatuto Orgánico de Presupuesto, compilado en el Decreto 111 de 1996, establece:

Artículo 89. (...) Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando esté legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Los compromisos legalmente adquiridos para ser ejecutados durante la respectiva vigencia, que excepcionalmente no se hayan podido ejecutar a 31 de diciembre, podrán constituirse como reservas presupuestales de conformidad con el artículo 89 del Estatuto Orgánico de Presupuesto. Una vez constituidas dichas reservas, se aplicará lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley 225 de 1995 y el artículo 31 de la Ley 344 de 1996 si a ello hubiere lugar.

Artículo 78. En cada vigencia, el Gobierno reducirá el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento cuando las reservas constituidas para ellos, superen el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 15% del presupuesto de inversión del año anterior.

Al determinar el valor de las reservas de gastos de funcionamiento y del presupuesto del año inmediatamente anterior para estos gastos, se excluirán el situado fiscal, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, las participaciones giradas a los resguardos indígenas que para este efecto sean considerados como municipios y la participación de las antiguas intendencias.

HECHOS

Para la vigencia fiscal 2019 el MADS constituyó reservas presupuestales de Gastos de Funcionamiento por \$3.668.656.897, las cuales superaron el 2% establecido en el artículo 78 del Estatuto de Presupuesto.

Cuadro No. 8 Porcentaje de Reservas 2019

(Cifras en pesos)

	APR. INICIAL	APR. VIGENTE	COMPROMISO	OBLIGACION		RESERVA	% RESERVA
MADS	199.591.226.048	163.417.623.276	161.498.264.487	151.986.237.466	94,11%	9.512.027.022	
FUNCIONAMIENTO	103.624.189.500	95.964.289.500	94.704.890.624	91.036.233.727	96,13%	3.668.656.897	3,87%
INVERSIÓN	95.967.036.548	67.453.333.776	66.793.373.864	60.950.003.739	91,25%	5.843.370.125	8,75%

Fuente: Información Financiera MADS - SIIF

CAUSA

La situación descrita anteriormente se presentó por inobservancia de las normas que se rigen para tal efecto, especialmente lo establecido en el artículo 78 del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico de Presupuesto.

EFFECTO

Reducción por parte del Gobierno Nacional del presupuesto en el 100% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto del año inmediatamente anterior, que excedan los porcentajes establecidos de acuerdo con la normatividad vigente.

Esta observación se comunica con posible incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DEL MADS

“Sobre el particular debe señalarse, que este Ministerio no transgredió ni el artículo 78 del Decreto 111 de 1996, ni norma presupuestal alguna, pues las reservas constituidas ascienden a \$642.443.624, esto es el 0,6% del presupuesto de

funcionamiento aprobado al Ministerio en la Ley de Presupuesto para la vigencia fiscal 2019 (\$103.624.189.500)” (...)

“En primer lugar, es pertinente aclarar al equipo Auditor, que el presupuesto definitivo de funcionamiento asignado exclusivamente al MINAMBIENTE no fue de \$95.964.289.500 sino de \$65.230.189.500, teniendo en cuenta que el Decreto 2467 de 2018 “por el cual se Liquidada el Presupuesto General de la Nación del Presupuesto para la vigencia fiscal 2019” aprobó a los Institutos de Investigación la suma de \$30.734.100.000. En cumplimiento de ello, el Ministerio mediante Resolución 005 de 2019 “por la cual se ordena el giro de recursos a los Institutos de Investigación Ambiental vinculados, con cargo al presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollos Sostenible –Gestión General para la Vigencia 2019” se distribuyó y se ordenó el giro de los recursos por valor de \$30.734.100.000 en 12 mensualidades (doceavas de funcionamiento)” (...)

“La suma de \$644.693.028 corresponde a giros que no se hicieron a los institutos de investigación por falta de PAC”

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La entidad no desvirtúa la observación dado que el Art. 2 Decreto 1957 de 2007 se aplica a la sección presupuestal del PGN, es decir, al MADS y el cálculo de los límites de las reservas (2% funcionamiento y 15% inversión) se realizan sobre el presupuesto definitivo (vigente) al cierre de la anualidad, sin perjuicio de la transferencia que el MADS debe efectuar a los Institutos de Investigación Científica- Ley 99 de 1993, tal como se estableció en el anexo del Decreto de liquidación del PGN 2019: Ministerio de Ambiente, Sección Presupuestal 3202 Unidad ejecutora 320101 gestión general, código 03 03 04 016 recurso 10 como transferencia corriente a los institutos.

“Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2019 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, **de lo contrario** deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2020”. (Negrilla fuera de texto).

Los argumentos presentados por el MADS no desvirtúan lo establecido por la CGR en su observación; por lo tanto, se constituye como hallazgo administrativo con posible connotación disciplinaria.

HALLAZGO No. 8 Sentencias y Conciliaciones

CRITERIOS

El artículo 78 de la Ley 1737 de 2014, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal, establece:

“Para la elaboración del presupuesto de la vigencia fiscal de 2016 las entidades que constituyan una sección del Presupuesto General de la Nación, deberán programar en el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, un porcentaje no menor al 20% del promedio de los tres (3) últimos años del monto ejecutado por Sentencias y Conciliaciones; y deberán hacerlo hasta completar el 120% del promedio de los tres (3) últimos años del monto ejecutado por Sentencias y Conciliaciones. Durante los años en que se hagan los aportes hasta completar el referido 120% de cada entidad, no se podrán pagar sentencias con cargo a los montos provisionados en el Fondo. La insuficiencia de los montos aportados por las entidades, no las eximirá de su obligación de pago”.

El artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece:

“(...) 3. La entidad obligada deberá realizar el pago efectivo de la condena al beneficiario, dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción de los recursos.

4. Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código o el de los cinco (5) días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratoria a la tasa comercial.”

HECHOS

Para la contingencia en contra del MADS, con carácter administrativo y laboral a 31 de diciembre de 2019 se tenía \$391.165.473.185. En la actualidad se adelantan procesos judiciales en contra del MADS por valor de \$700.000.000, de los cuales unos ya terminaron y otros se encuentran en alto riesgo de que sean fallados en contra de los intereses de la Nación; este hecho conllevó a que el MADS incluyera en su proyecto de presupuesto esta suma de dinero, que tiene como fin dar cumplimiento de sentencias que actualmente son exigibles y las que se produzcan dentro de los procesos de reliquidación de pensiones que a la fecha cursan ante los juzgados y tribunales, así como de otros procesos judiciales.

Para la vigencia fiscal objeto de esta auditoría el MADS incluyó en su presupuesto únicamente la suma de \$192.803.640 los cuales tienen como objeto cumplir con Sentencias Judiciales de procesos en curso que deberían ser pagados en 2019 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley 1737 de 2014

De acuerdo a lo anterior se puede observar que existe un déficit presupuestal en cuantía aproximada de \$507.196.360 dineros que respalden presupuestalmente los procesos judiciales que en la actualidad se adelantan en contra del MADS.

CAUSA

La situación descrita anteriormente se presenta, por la no aprobación del techo presupuestal solicitado por el MADS al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene como objeto respaldar los procesos judiciales que se adelantan en contra de la entidad.

EFECTO

Que no se tenga un respaldo presupuestal suficiente, que permita respaldar los procesos judiciales que en la actualidad se adelantan en contra de la Institución y que tienen alto grado de que sean fallados en contra.

RESPUESTA DEL MADS

“(…) Por lo anterior y dada la restricción presupuestal por el techo fijado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, luego del análisis de necesidades y requerimientos presupuestales de cada uno de los rubros que conforman el presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se programaron, en el aplicativo SIIF Nación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, \$192.803.640 para sentencias y conciliaciones; y en el documento de anteproyecto de presupuesto 2019, en el numeral II Transferencias en la parte correspondiente a Sentencias y Conciliaciones se consignó lo siguiente:

“Una vez definidos los procesos que podrían hacerse efectivos en la vigencia 2019 teniendo en cuenta la valoración del riesgo, se ha llegado a un estimado de \$192.803.640 corresponde a procesos judiciales.

Sin embargo, el estado actual de los procesos judiciales unos ya terminados y otros en alto riesgo de que sean fallados en contra de los intereses de la Nación, conllevan a solicitar la suma de \$700.000.000 con el objeto de atender los cumplimientos de sentencias que actualmente son exigibles y las que se produzcan dentro de los procesos de reliquidación de pensiones que a la fecha cursan ante los juzgados y tribunales, así como de otros procesos judiciales.” (…)

Si bien se menciona que están en alto riesgo de ser fallados, no se menciona el estado de los procesos, es decir, si es en primera o en segunda instancia, etc, por lo cual el pago efectivo se puede demorar hasta tanto no se surtan todas las instancias y apelaciones que pueda tener cada proceso, es decir, hasta cuando estén debidamente ejecutoriados adicional que un valor es el de la pretensión de la demanda y otro el que realmente determine el Juez al momento de fallar.

(...) en la sección presupuestal 320101 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo, en los rubros de sentencias le fueron apropiados \$131.000.000 y al de conciliaciones \$61.800.000 para un total de \$192.800.000, en el transcurso de la vigencia 2019 se fueron cancelando las obligaciones derivadas de los fallos judiciales y sólo hasta el mes de diciembre fue necesario una adición de recursos al rubro de sentencias por valor \$205.489.622 para cumplir con las obligaciones.

A fin de mayor claridad, es preciso mencionar que en la actual vigencia se tiene un presupuesto de \$508.221.000 en el rubro de Sentencias para cubrir los pagos de fallos que se vayan presentado en el transcurso de la vigencia, por lo cual no se puede decir que existe un déficit presupuestal en este rubro.

(...) En relación con el efecto mencionado por la Auditoría Financiera en el sentido que no se tenga un respaldo presupuestal suficiente, que permita respaldar los procesos judiciales que en la actualidad se adelantan en contra de la Institución, se debe señalar que eventuales casos que no se ha tenido la disponibilidad presupuestal suficiente para pagar fallos judiciales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha realizado las adiciones presupuestales, de tal suerte que en ningún momento el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha estado en incumplimiento de pago de obligaciones derivadas de fallos judiciales.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

En su respuesta la entidad hace manifiesta la necesidad que se ha tenido en el pago de sentencias fuera del cálculo de la provisión; *“y sólo hasta el mes de diciembre fue necesario una adición de recursos al rubro de sentencias por valor \$205.489.622 para cumplir con las obligaciones.”; (...) “se debe señalar que eventuales casos que no se ha tenido la disponibilidad presupuestal suficiente para pagar fallos judiciales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha realizado las adiciones presupuestales,”;* lo cual confirma la observación de la CGR; y se pone en riesgo además, que por una posible demora en las transacciones del Ministerio de Hacienda, se deban pagar intereses de mora al demandante, en detrimento del patrimonio del estado.

Los argumentos presentados por el MADS no desvirtúan lo establecido por la CGR en su observación; por lo tanto, se constituye como hallazgo administrativo.

HALLAZGO No. 9 Principio de Planeación

CRITERIOS

Artículo 22 de la Constitución Política Nacional

Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – Ley 80 de 1993

Jurisprudencia del Consejo de Estado

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública instituye los principios que enmarcan las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal y si bien el de planeación, no se encuentra expresamente mencionado, éste se desarrolla en el contenido de la norma, lo mismo que en las disposiciones constitucionales y en las comprendidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con un importante desarrollo jurisprudencial del Alto Tribunal Administrativo.

En este sentido, mediante Sentencia de fecha 3 de diciembre de 2007, expediente No. 24715. C.P, Ruth Stella Correa, la Sección Tercera del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, ha señalado que:

“(...) La Ley 80 de 1993 consagró como principios de la contratación estatal los de transparencia, economía y responsabilidad, a los cuales ha sumado los de planeación y el de selección objetiva. Por lo demás, el procedimiento precontractual que adelanta la administración, es un típico procedimiento administrativo, sujeto a los principios orientadores de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción, señalados en el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo y en el artículo 209 de la Carta.”

A través del mismo pronunciamiento, ha expresado que:

“(...) es menester señalar que la Ley 80 de 1993, estatuto de general de la contratación de la administración pública, se encuentra fundamentado en los principios constitucionales, rectores de la función administrativa, generales del derecho, de interpretación de los contratos, particulares del derecho administrativo y los establecidos directamente en el mismo.”

Para concluir en torno al desarrollo de los principios expresamente consagrados que:

“Por lo tanto, el principio de economía en cuya esencia se encuentra el deber de planeación del contrato “significa que el Estado está obligado a actuar con alto grado de eficiencia y eficacia para que se protejan los recursos públicos fiscales, con sujeción estricta al orden jurídico. (...)”

A este respecto, resulta entonces oportuno citar el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.

“ARTICULO 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.”

Igualmente, mediante Sentencia de fecha 21 de agosto de 2014, expediente No. 11001031500020130191900, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, ha señalado el máximo tribunal de lo contencioso administrativo que:

“La planeación, entonces, desempeña un papel de suma importancia en la actividad contractual, pues se trata de una técnica de la administración encaminada a lograr el uso eficiente de los recursos y permite cumplir los fines del Estado de una manera oportuna y adecuada. Es por eso que las entidades públicas, antes de iniciar un proceso de selección o de celebrar un contrato estatal, tienen la obligación de elaborar estudios, diseños, proyectos y pliegos de condiciones, que permitan determinar, entre otras cosas, la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar, la modalidad de selección del contratista, el tipo de contrato y la disponibilidad de recursos. Se evita así la improvisación en la gestión pública, los gastos excesivos y se garantiza que la administración actúe con objetivos claros, cuestiones que, a su vez, aseguran la prevalencia del interés general (...).”

También, a través de Sentencia de fecha 28 de mayo de 2012, radicación número: 07001-23-31-000-1999-00546-01 (Exp.21489), C.P. Ruth Stella Correa, la Subsección B, Sección Tercera Sala de lo Contencioso Administrativo, ha advertido que:

“Según lo tiene ya establecido la jurisprudencia, dentro de los principios capitales que de antaño han informado la actividad contractual del Estado, ocupa especial lugar el de economía, una de cuyas manifestaciones es la planeación. Por virtud de ésta, la entidad estatal contratante está en el deber legal (Ley 80 de 1993 numerales 7, 12, 25 y 26 del artículo 25, e inciso segundo del numeral 1º del artículo 30) de elaborar, antes de emprender el proceso de selección del contratista, los estudios completos y análisis serios que el proyecto demande, los cuales inciden en la etapa de formación del contrato y en forma –si se quiere más significativa- en su etapa de ejecución.”

Por otro lado, y con respecto al deber de planeación, anota la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, ente rector sobre la materia, que *las Entidades Estatales deben realizar un juicioso estudio de planeación identificando sus necesidades y los medios para satisfacerlas. La planeación requiere de la Entidad Estatal un proceso encaminado al conocimiento del mercado y de sus partícipes para utilizar sus recursos de la manera más adecuada y satisfacer sus necesidades generando mayor valor por dinero en cada una de sus adquisiciones.*

Asimismo, en cuanto a las actividades necesarias para la planeación de procesos de contratación, precisa la Unidad que, *las entidades estatales deben adelantar una serie de actividades en la etapa de planeación, para identificar sus necesidades y las actividades relacionadas con el conocimiento de los mercados a los que acudan para satisfacerla, entre las cuales se encuentra la realización de estudios y documentos previos que deben encontrarse debidamente documentados y contener como mínimo la descripción de la necesidad, el objeto a contratar, la modalidad de selección, el valor estimado del contrato y su justificación, el análisis del riesgo, las garantías si estas son exigidas, y en general el contenido establecido en los artículos 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.2.1.5.1 del Decreto 1082 de 2015.*

HECHOS

Con el objeto de *“Aunar esfuerzos entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander von Humboldt”* para la estructuración de lineamientos estratégicos para gestión integral del agua y para gestionar acuerdos con actores clave para el Plan Estratégico de la Macrocuenca del Orinoco” el MADS suscribió el 2 de junio de 2015 el Convenio Interadministrativo No. 357 de 2015 con el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander von Humboldt”, que fue prorrogado en dos (2) oportunidades para ampliar su plazo de ejecución. Primero y mediante otrosí No.02 del 16 de diciembre de 2015, hasta el 30 de julio de 2016, y posteriormente, mediante otrosí No.03 del 8 de abril de 2016, hasta el 23 de diciembre de 2016, y para cuyo propósito, se precisó modificar la cláusula correspondiente a informes y productos.

Ahora bien, el contrato no fue adicionado, pero contó con un valor no ejecutado y reintegrado por parte del Instituto de \$48.903.320.

CAUSA

Los hechos anteriormente expuestos denotan falta de coordinación y de previsión, para este caso en particular, a la hora de determinar con precisión los términos y las condiciones reales y suficientes para satisfacer la necesidad relacionada con la estructuración de lineamientos estratégicos para la gestión integral del agua y la gestión integral de acuerdos para el Plan Estratégico de la Macrocuenca del Orinoco, sustentado en artículo 5 de la Ley 99 de 1993 y conlleva al cuestionamiento de los estudios previos realizados.

EFEECTO

El principio de planeación constituye una garantía que permite una ejecución presupuestal ordenada y como quiera que la actividad contractual debe responder a un ejercicio juiciosamente diseñado y planeado, las deficiencias que en materia de la planeación se presenten, representan un riesgo para la gestión administrativa de la Entidad y un potencial despliegue de gestiones antieconómicas por indebida asignación de recursos y tiempos en aspectos que no lo requieren.

Se comunica observación con incidencia administrativa.

RESPUESTA DEL MADS

“(...) Así mismo, durante la ejecución del convenio, el INSTITUTO entregó informes impresos y en digital y sus productos asociados así:

- El día 03 de agosto de 2015 el INSTITUTO hace entrega del a) primer informe que contiene plan de trabajo para el desarrollo de las actividades del convenio, así como el Análisis de los documentos finales de las I y II del plan estratégico de la Microcuenca del Orinoco.

- El día 4 de octubre de 2016 el INSTITUTO entregó el segundo producto correspondiente al informe de la estructuración de los lineamientos estratégicos que contiene el desarrollo detallado de cada uno de los asuntos que se describen en el numeral (i) “ESTRUCTURAR LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS” de los compromisos específicos definidos en la cláusula segunda de la minuta del convenio.

- El día 21 de noviembre de 2016 el Instituto hace entrega de la versión 1 del documento correspondiente al producto 3, informe de la Gestión de Acuerdos con Actores Clave, que contiene como mínimo el desarrollo detallado de cada uno de los temas que se describen en el numeral (ii) “GESTIONAR ACUERDOS CON ACTORES CLAVE”, de los compromisos específicos definidos en la cláusula segunda de la minuta del convenio interadministrativo No. 357 de 2015

- El día 22 de diciembre de 2016 el INSTITUTO entregó el informe final correspondiente al plan estratégico de la macro cuenca Orinoco.

Tal y como consta en el acta de liquidación del Convenio, se certificó que la contrapartida aportada por el Instituto Alexander Von Humboldt, por la suma de CIENTO SETENTA MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$170.000.000) en costos de personal y especie fue ejecutada a cabalidad durante el término de vigencia del convenio.

Al ser recursos de la subvención otorgada por la Unión Europea con delegación en la AFD, es importante resaltar que dicha entidad exige la contratación de una

interventoría externa con el fin de revisar los estados financieros de propósito especial del proyecto, el estado de conciliación bancaria para las cuentas especiales, reporte de justificación de recursos y evaluación de licitaciones, sistema de control interno administrativo y financiero y descripción del alcance del examen y procedimiento de auditoría aplicados, que dio cuenta de que el convenio se desarrolló a satisfacción en cuanto a su objeto, alcance y compromisos, quedando las partes suscribientes a paz y salvo por todo concepto.

Hacen parte del acta de liquidación entre otros documentos, el Informe Financiero con corte al 30 de abril de 2018 con sus respectivos soportes, la fotocopia de la consignación a la cuenta del convenio de Financiación N° CCO 1020 02 D suscrito entre el MINISTERIO y la AFD del reintegró a Ministerio por parte del Instituto con fecha 23 de enero de 2018 y el Informe de Auditoría Externa al Convenio de Financiación No CCO 1020 02D (Recursos AFD) que reposan en los archivos físicos del Ministerio y que no pudieron ser anexadas a este documento, por la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional.”

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

El cuadro presentado a continuación, detalla los términos y condiciones pactados una y otra vez, en el marco del Convenio No. 357 de 2015, para hacer la entrega de los diferentes informes y productos.

Desembolso - Entrega de informes y productos	Convenio No.357 suscrito el 2 de junio de 2015 (aprobación de garantía del 12 de junio de 2015)	Otrosí No.2 del 16 de diciembre de 2015, prorroga el plazo de ejecución del Convenio y modifica los términos de entrega de informes y productos	Otrosí No.3 del 8 de abril de 2016, prorroga el plazo de ejecución del Convenio y modifica los términos de entrega de informes y productos	Fecha de recibidos a satisfacción
30% - Plan de Trabajo e informes de documentos finales Fases I y II	A los 15 días de iniciada la ejecución del Convenio (julio)			4 de agosto de 2015
30% - Informe de Estructuración de los Lineamientos Estratégicos	Al cuarto mes de ejecución del Convenio (octubre)	15 de abril de 2016	15 de julio de 2016	14 de octubre de 2016
30% - Informe de la Gestión de Acuerdos con Actores Clave	Al sexto mes de ejecución del Convenio (diciembre)	30 de junio de 2016	15 de octubre de 2016	30 de noviembre de 2016
10% - Informe Final y realización del Evento Final de Presentación del Plan Estratégico	Al finalizar el Convenio. Esto es a 30 de diciembre de 2015	30 de julio de 2016	23 de diciembre de 2016	22 de diciembre de 2016

Como puede apreciarse del cuadro anterior, el convenio fue programado en tres (3) oportunidades hasta tener prórroga por un año más y ni aun así, los términos de entrega de los diferentes productos fueron cumplidos. Tan es así, que la entrega del segundo producto, Estructuración de los Lineamientos Estratégicos, inicialmente previsto para ser entregado a los cuatro meses de iniciada la ejecución del Convenio, exceden el término de la prórroga de todo el Convenio, concedida mediante otrosí No. 2.

La situación anteriormente expuesta, ratifica que la falta de planeación acompañó la programación y ejecución del proceso contractual. Los argumentos presentados por el MADS no desvirtúan lo establecido por la CGR en su observación; por lo tanto, se constituye como hallazgo administrativo.

HALLAZGO No. 10 Suscripción del Acta de Liquidación

CRITERIOS

Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – Ley 80 de 1993

Jurisprudencia del Consejo de Estado

La Agencia Nacional para la Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente-, define la liquidación como *el procedimiento a través del cual una vez concluido el contrato, las partes cruzan cuentas respecto sus obligaciones, y que sólo procede con posterioridad a la terminación de la ejecución del contrato.*

En el mismo sentido, ha anotado en su *Guía para la liquidación de los procesos de contratación* que, el pliego de condiciones puede definir el plazo para efectuar la liquidación del contrato de mutuo acuerdo, para lo cual la Entidad Estatal debe definir ese plazo teniendo en consideración la complejidad del objeto del contrato, su naturaleza y su cuantía, pero, si éstos no lo defieren, las partes pueden hacerlo, conforme lo estipula la Ley 1150 de 2007 en su artículo 11.

Anota que, si no ocurre ninguna de las dos circunstancias anteriores, el mismo artículo establece un plazo para la liquidación del contrato de común acuerdo de cuatro (4) meses, contados desde (i) el vencimiento del plazo previsto para la ejecución del contrato, (ii) la expedición del acto administrativo que ordene la terminación del contrato o (iii) la fecha del acuerdo que disponga la terminación del contrato. Al respecto señala que, aunque el contratista puede solicitar que se adelante el trámite, es responsabilidad de la Entidad Estatal convocarlo para adelantar la liquidación de común acuerdo o notificarlo para que se presente a la liquidación, de manera que el contrato pueda ser liquidado en el plazo previsto en

el pliego de condiciones, el acordado por las partes, o los cuatro meses señalados en la Ley según corresponda.

Igualmente, consigna que la Entidad Estatal tiene la facultad de liquidar unilateralmente el contrato, para lo cual dispone de un plazo de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido por las partes para practicarla o en su defecto, de los cuatro (4) meses siguientes previstos por la ley para efectuar la liquidación voluntaria o de común acuerdo. Pero, sobre esta situación indica que, para que proceda la liquidación unilateral, es necesario que se presente una de las siguientes situaciones: (i) que el contratista no se haya presentado al trámite de liquidación por mutuo acuerdo, a pesar de haber sido convocado o notificado o; (ii) si las partes intentan liquidar el contrato de común acuerdo, pero no llegan a un acuerdo.

Finalmente, advierte que, una vez vencido el plazo para liquidar unilateralmente el contrato, la ley permite que el contrato sea objeto de liquidación de común acuerdo o de manera unilateral por la Entidad Estatal, dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento de dicho plazo. Este término corresponde a la posibilidad de interponer las acciones judiciales contra el contrato. Esa liquidación puede darse de común acuerdo o de manera unilateral por la Entidad Estatal.

Sobre el particular, se ha pronunciado el Consejo de Estado³ señalando que:

“Ante la discusión sobre los términos aplicables a la liquidación del contrato, en el artículo 11 de la Ley 1150 de 16 de julio 2007, que modificó la Ley 80 de 1993, se dispuso que la misma se podrá realizar hasta antes que caduque el medio de control de controversias contractuales, esto es, en el plazo de dos años (2) contados a partir de que se venzan los términos iniciales para hacerlo en forma bilateral (cuatro meses cuando se guarda silencio) y unilateral (dos meses), después de lo cual perderá competencia la administración y carecerán de poder dispositivo las partes para hacerlo. (...)

Además, indica la norma que “[s]i vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C.C.A.” Como puede apreciarse, esta norma abre un plazo adicional para la liquidación bilateral o unilateral del contrato, puesto que a partir de la expiración de los dos (2) meses para la liquidación unilateral del contrato en tiempo inicial, las partes o la administración, según el caso, contarán con dos (2) años para hacerlo, que es el término previsto en el artículo 164 en la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS. Bogotá D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253)

CPACA) para que opere la caducidad del medio de control de controversias contractuales.

En ese orden de ideas, el plazo adicional y, por ende, el término máximo para que la entidad estatal, en ejercicio de sus funciones y de la competencia que le ha sido atribuida en forma temporal, liquide de forma bilateral o unilateral el contrato, es de dos (2) años (artículos 11 de la Ley 1150 de 2007 y 164 CPACA). Este período adicional empieza a correr a partir de la expiración del término de dos (2) meses para la liquidación unilateral inicial, el cual, a su vez, es posterior y supone el vencimiento del plazo inicial para la liquidación bilateral fijado en los pliegos de condiciones o estipulado en el contrato o consagrado en la ley de forma supletoria de cuatro meses." (Subrayado fuera del texto)

En la misma sentencia, ha manifestado el Tribunal que:

"En estricto sentido, la liquidación bilateral, tanto en lo referido a las declaraciones que hacen constar la extinción de las obligaciones contractuales, como en las que constituyen derechos en favor de las partes, tiene efectos vinculantes entre las partes respecto de su contenido y cierra la posibilidad de éxito de demandas posteriores ante las autoridades judiciales o arbitrales por aspectos y puntos cuyas diferencias no hubieran sido expresamente consignadas en el acta. Es decir, una vez suscrita la liquidación bilateral del contrato solo se podrían interponer las acciones judiciales correspondientes para obtener el reconocimiento o pago de obligaciones pendientes en relación con las cuales se hubieren dejado salvedades o constancias en el acta, en el sentido de que las partes no lograron un acuerdo, exigencia que rige tanto para el Estado como para el contratista."

Adicionalmente, en otros pronunciamientos, ha manifestado el Alto Tribunal Administrativo⁴ que:

"Al efecto cabe tener en cuenta que la liquidación significa "hacer el ajuste formal de una cuenta; saldar, pagar enteramente una cuenta" y se produce con el objeto de que las partes contratantes establezcan, con fundamento en el desarrollo del contrato, las acreencias pendientes a favor o en contra de cada uno. Es un procedimiento mediante el cual la administración y el contratista se pronuncian sobre la ejecución de las prestaciones contractuales, como también respecto de las vicisitudes presentadas durante su desarrollo; es un acto que, por ende, aclara y define todo lo relativo a la relación contractual que existió entre las partes del negocio jurídico."

HECHOS

El MADS suscribió los contratos No. 357 de 2015 con fecha de terminación 23 de diciembre de 2016, No. 390 de 2016 con fecha de terminación 31 de diciembre de

⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA. Bogotá D.C., once (11) de febrero de dos mil nueve (2009) Radicación número: 25000-23-26-000-1992-08345-01(15757)

2016, No. 427 de 2016 con fecha de terminación 30 de diciembre de 2016, No. 474 de 2016 con fecha de terminación 31 de diciembre de 2016 y No. 526 de 2017 con fecha de terminación 10 de febrero de 2017, para los cuales se suscribieron Actas de Liquidación en fechas 9 de abril de 2019, 6 de junio de 2019, 25 de junio de 2019, 28 de junio de 2019 y 9 de agosto de 2019, respectivamente. Esto es, más de dos años y tres meses después de la fecha de terminación del contrato. Inclusive, algunos de ellos, al límite de cumplir con los términos dispuestos por la norma para suscribir la correspondiente acta de liquidación, tal como se expone en el acápite correspondiente a Criterios.

Igualmente, los contratos No. 360 de 2017 con fecha de terminación 28 de diciembre de 2017 y No. 681 de 2017 con fecha de terminación 10 de enero de 2018, tienen fecha de suscripción de sus Actas de Liquidación de 27 de junio de 2019 y 9 de agosto de 2019, respectivamente, excediendo así un año para la constitución del acto.

CAUSA

Se advierte esta situación como resultado de la falta de una oportuna gestión administrativa en materia de actividades que deben adelantarse en las etapas poscontractuales, así como en un deficiente ejercicio de seguimiento y control, por parte de los supervisores a cargo de los procesos.

EFECTO

A este respecto, cabe referir que este acto, constituye una forma de solución de controversias entre las partes y en consecuencia, su oportuna ocurrencia reduce la posibilidad de eventuales litigios, que de presentarse, se traducen en un esfuerzo adicional en materia de gestiones y de recursos, con el potencial menoscabo al patrimonio de la Entidad.

Ahora bien, aun cuando en los contratos relacionados, no se evidencia la materialización de riesgos como resultado de los largos tiempos de espera para la suscripción de las correspondientes actas de liquidación, es preciso exhortar a la Entidad, acorde a un ajustado cumplimiento de los principios rectores de la administración pública, a constituir con celeridad a través de esta figura, una clara constancia del comportamiento del contrato, así como de la efectividad de los derechos que emanan del negocio jurídico.

En consideración de lo anteriormente expuesto, se traslada la observación con una presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DEL MADS

“Sostiene la Contraloría que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, suscribió los Contratos: (i) No. 357 de 2015 con fecha de terminación 23 de diciembre de 2016; (ii) Contrato No. 390 de 2016 con fecha de terminación 31 de diciembre de 2016; (iii) Contrato No. 427 de 2016 con fecha de terminación 30 de diciembre de 2016; (iv) Contrato No. 474 de 2016 con fecha de terminación 31 de diciembre de 2016; y (v) Contrato No. 526 de 2017 con fecha de terminación 10 de febrero de 2017, y que las Actas de Liquidación fueron suscritas aproximadamente dos años y tres meses después de la fecha de terminación de los contratos, en concepto del órgano de control, por fuera del término legal establecido, en contravía de lo dispuesto en el Artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.” (subrayado fuera del texto)

A este respecto es preciso advertir que, en el texto de la observación trasladada, de ninguna manera se ha hecho tal aseveración y caso contrario, se trata de una distorsionada interpretación del contenido de la misma, en la que se ha precisado que las liquidaciones se han realizado “al límite de cumplir con los términos dispuestos por la norma para suscribir la correspondiente acta de liquidación, tal como se expone ampliamente en el acápite correspondiente a Criterios” y en el que a partir de citas jurisprudenciales y normativas se ha dejado claro que corresponde a dos (2) años y seis (6) meses.

Continúa la respuesta de la Entidad:

“En el cuadro que veremos a continuación, se relacionan los siguientes datos: N.º de contrato, plazo de ejecución; fecha en la que se cumplían los dos años y seis meses (plazo máximo de liquidación señalado en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2011) y fecha de liquidación.

No. de contrato	Plazo de ejecución (incluidas prórrogas)	Fecha en la que se cumplían los dos años y seis meses (plazos máximos de liquidación Ley 1150 de 2011)	Fecha de liquidación
357 – 2015	23/12/2016	23/06/2019	09/04/2019
390 - 2016	31/12/2016	30/06/2019	06/06/2019
427 – 2016	30/12/2016	30/06/2019	25/06/2019
474 – 2016	31/12/2016	30/06/2019	28/06/2019
526 – 2017	20/12/2017	20/06/2020	26/06/2018
360 – 2017	28/12/2018	28/06/2021	27/06/2019
681 – 2017	10/01/2018	10/07/2020	09/08/2019

Para sustentar la anterior afirmación, es decir, haber suscrito las actas de liquidación en tiempo, en los contratos referenciados, esto es, dentro de los dos años y seis después de haberse terminado cada uno de los contratos, resulta procedente traer a colación dos conceptos y la decisión adoptada en unificación jurisprudencial por el Consejo de Estado, respecto al término de caducidad del medio de control de controversias contractuales establecido en la Ley 1437 de 2011, para demostrar, a contrario de lo manifestado en la presente observación por el órgano de control, que a partir del vencimiento del sexto mes, es que se empieza a contabilizar el tiempo de caducidad de la acción (24 meses), para un plazo total para liquidar los contratos de treinta (30) meses.

*Esta cartera Ministerial, SI suscribió dentro el término legal, es decir, dentro de los **dos años y seis meses, (30) meses después de la fecha de terminación de los contratos**, las actas de liquidación de los contratos objeto de estudio, por lo tanto, no se transgredió el término legal establecido en el Artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, que fue objeto de análisis Jurisprudencial por el máximo órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, al dirimir la controversia respecto del plazo final con que cuentan las Entidades Públicas, para suscribir las respectivas actas de liquidación. En el cuadro que veremos a continuación, se relacionan los siguientes datos: N.º de contrato, plazo de ejecución; fecha en la que se cumplían los dos años y seis meses (plazo máximo de liquidación señalado en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2011) y fecha de liquidación.*

(...)

“En este sentido, se solicita a la Comisión de la Auditoría de la Contraloría General de la República, retirar la presente observación y su incidencia disciplinaria, como quiera que el comportamiento atribuido a este Ministerio (omisión de sus funciones), no puede ser objeto de reproche por inexistencia de la conducta omisiva endilgada, pues como quedó demostrado en este punto, así como la evidencia que se anexa, esta cartera no transgredió el artículo 11 de la ley 1150 de 2007.

Habida consideración de lo anterior, se solicita a la Comisión de la Auditoría de la Contraloría General de la República, retirar la presente observación y su incidencia disciplinaria, ya que no se ha incumplido ningún precepto legal.

Igualmente, ha hecho la Entidad una detallada y extensa exposición sobre la decisión del máximo órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo - Consejo de Estado -Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera –en Sentencia No.05001-23-33-000-2018-00342-01 (62009), “Unificación jurisprudencial -caducidad del medio de control de controversias contractuales en Ley 1437 de 2011- Contabilización del término en casos de liquidación extemporánea del contrato”, que dirime cualquier controversia al respecto, y concluye los términos con que cuenta la Administración para proceder a liquidar los contratos y/o convenios.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Inicialmente, es preciso reiterar que en el texto de la observación trasladada, de ninguna manera se ha hecho aseveración en el sentido de que “*las Actas de Liquidación fueron suscritas aproximadamente dos años y tres meses después de la fecha de terminación de los contratos, en concepto del órgano de control, por fuera del término legal establecido, en contravía de lo dispuesto en el Artículo 11 de la Ley 1150 de 2007*” y caso contrario, se trata ésta de una inadecuada interpretación del contenido de la misma, en la que se ha precisado que las liquidaciones se han realizado “al límite de cumplir con los términos dispuestos por la norma para suscribir la correspondiente acta de liquidación, tal como se expone ampliamente en el acápite correspondiente a Criterios” y en el que a partir de citas jurisprudenciales y normativas se ha dejado claro que tal término corresponde a dos (2) años y seis (6) meses.

Asimismo, es preciso anotar que se presentan diferencias entre el cuadro presentado por la Entidad y los datos consignados en la observación de auditoría trasladada, con respecto a los Contratos Nos.360 de 2017 y 526 de 2017.

En tal sentido, el Convenio Interadministrativo No.360 de 2017 de conformidad con su cláusula sexta, fijó como plazo de ejecución el día 28 de diciembre de 2017 y el contrato no fue prorrogado, situación que corrobora el acta de liquidación suscrita el día 27 de junio de 2019 y que entre sus numerales precisa que *“de acuerdo con el informe final de supervisión de fecha 13 de marzo de 2018 y el certificado de pagos y saldos expedido por la Subdirección Administrativa y Financiera del MADS de fecha 13 de marzo de 2018, la ejecución de los recursos del convenio (...)*”. Por otro lado, la misma acta señala que el cuarto informe del Supervisor para el último desembolso y correspondiente al cuarto y último informe, tiene fecha del 18 de diciembre de 2017

No se comprende entonces, como la Entidad en el cuadro en comento consigna que el plazo de ejecución, incluidas prórrogas, para el caso del Convenio 360 de 2017 es hasta el 28 de diciembre de 2018.

En conclusión, se reitera que, de la documentación que hace parte del contrato, el plazo de ejecución del Convenio 360 de 2017, incluidas prórrogas, es hasta el 28 de diciembre de 2017, como efectivamente lo evidencian los registros que del comportamiento del negocio jurídico se encuentran consignados en la correspondiente acta de liquidación y todos los documentos que hacen parte del contrato.

Por otro lado, el contrato que hace parte de la muestra objetivo del proceso auditor es el Convenio No.526 de 2016 con plazo de ejecución hasta el 10 de febrero de 2017 y fecha de suscripción del acta de liquidación del 9 de agosto de 2019, esto es que fue liquidado a los 29 meses y 29 días de cumplido su plazo de ejecución (incluidas prórrogas) y no el Contrato 526 de 2017 como lo relaciona la Entidad en el cuadro presentado, como consecuencia de un error de digitación cometido por el auditor al momento de construir la observación que señaló que se trataba del Contrato No.526 de 2017 y no del Contrato 526 de 2016 que fue el contrato que efectivamente se revisó e hizo parte de la muestra auditada. Luego, y como quiera que no se ha dado oportunidad al auditado para dar respuesta y presentar los documentos pertinentes para desvirtuar la observación en lo atinente al Convenio No.526 de 2016, garantizando de esta manera el derecho a la contradicción y defensa, debe retirarse este asunto de lo observado.

Ahora bien, del mismo cuadro se colige, como claramente lo consignó en el mismo la Entidad, salvo la anotación anteriormente presentada sobre el retiro del Convenio 526 de 2017, y la precisión que cabe hacerse sobre el Contrato 360 de 2017, que los tiempos de suscripción de las actas de liquidación, hacen parte del

período adicional de dos años para liquidar los contratos (término para contabilizar el tiempo de caducidad de la acción), inclusive, a pocos días de expirar este término.

Éste, como ampliamente se ha documentado, empieza a regir a partir de la expiración del término de dos meses para la liquidación unilateral inicial, en el entendido que los dos meses para liquidar unilateralmente son posteriores al agotamiento del plazo pactado por las partes para liquidarlo bilateralmente o en su defecto los cuatro meses.

En consecuencia, si bien el acto de liquidación se ha constituido dentro de los términos legalmente establecidos y no se ha evidenciado la materialización de riesgos como resultado de los largos tiempos transcurridos con posterioridad a la terminación del contrato, este órgano de control reitera la importancia de adelantar un eficiente ejercicio de seguimiento y control, por parte de la Administración y definir con arreglo al principio rector de celeridad, cómo quedan los derechos y las obligaciones al terminar el contrato, que no es otra cosa que llevar a cabo su liquidación, ampliamente definida doctrinaria y jurisprudencialmente, como la etapa final del negocio jurídico donde las partes hacen un análisis detallado de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y en virtud de ello, las partes hacen un corte de cuentas y definen el estado en que queda el contrato después de su ejecución, precisando el cumplimiento o incumplimiento de los derechos y las obligaciones que surgieron del mismo, entre otros detalles mínimos y necesarios para finiquitar la relación jurídica contractual.

Comparte esta auditoría, la pertinencia de retirar la presunta incidencia disciplinaria y en consecuencia, se mantiene el hallazgo con incidencia administrativa.

HALLAZGO No. 11 (D4) Gestión de Cobro Otras Cuentas Por Cobrar - Pago Por Cuenta De Terceros

CRITERIOS

Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

“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 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.”

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
(Sustituido por el Decreto 1333 de 2018, Artículo 3)

Artículo 2.2.3.1.1. Pago de prestaciones económicas. A partir de la fecha 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 efectuará 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 1º. 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 4º del Decreto-Ley 1281 de 2002.

Parágrafo 2º. 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.”

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 abogado de cada entidad.”
(Subrayado fuera de texto)

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

Resolución 1705 de 2014, por la cual se adopta el reglamento interno de cartera del MADS, establece el mecanismo de cobro de los derechos que tiene el MADS, el cual incluye el cobro persuasivo y el cobro coactivo con las actuaciones que se derivan de este trámite.

HECHOS

La cuenta 138426 correspondiente a Otras Cuentas por Cobrar – Pago por Cuenta de Terceros, presenta un saldo de \$162.933.805 a 31 de diciembre de 2019, el cual está conformado de la siguiente manera:

Cuadro No. 9 Otras Cuentas por Cobrar

E.P.S.	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	ACUMULADO	TOTAL
01 FOSYGA		0		630.378					630.378	
02 NUEVA E.P.S.		84.530	2.053.242	1.160.838	48.661	0	34.000	-210.160	3.171.311	
03 SURA			2.708.622	1.077.449	0	1.249.519	695.658	2.705.481	8.436.729	
04 COMPENSAR		143.700	0	0	20.245.109	815.808	5.071.417	15.968.490	42.244.504	
05 CRUZ BLANCA		2.370.955		0					2.370.955	
06 SANTAS	0	520.592	102.692	0	0	0	3.750	13.215.097	13.842.131	
07 ALIANSAUD				0	0		0	2.974.284	2.974.284	
08 FAIMSANAR					0	809.030	712.204	613.347	2.134.587	162.933.805
09 COOMEVA	20.807.571	100.350	10.055.814	0		9.151.843	7.890.385		48.095.963	
10 CAFESALUD				2.267.807	6.314.991	448.603			9.029.401	
11 SALUD TOTAL					0		0	5.065.846	5.065.846	
12 SALUDCOOP	910.390	912.723	385.904						2.209.017	
18 MEDIMÁS						152.101	419.430	21.285	592.816	
21 GOLDEN GROUP S.A.	930.424								930.424	
22 POSITIVA					1.283.550	2.420.611	17.591.218		21.295.379	
TOTALES	22.648.385	4.132.858	15.306.274	5.136.472	27.892.511	15.045.581	32.418.062	40.353.664	162.933.805	

Fuente: Información tomada de las Notas Específicas a los Estados Financieros Año 2019

La CGR evidencia deficiente gestión administrativa en cuanto al recobro de esos valores por parte del Ministerio a las Entidades Promotoras de Salud - EPS, por concepto de incapacidades; situación detectada por la Contraloría General de la República en la Auditoría Financiera de la vigencia 2017 y registrada en el Informe de Auditoría correspondiente, sin que se haya corregido.

CAUSA

Deficiente gestión administrativa en cuanto al trámite y recobro de las incapacidades adeudadas por las EPS al MADS.

EFECTO

Posible pérdida de recursos ante la falta de gestión en el recobro de incapacidades frente las Entidades Promotoras de Salud – EPS- con consecuencia en el Patrimonio de MADS ante la eventual pérdida por una indebida gestión.

Se traslada observación con posible connotación disciplinaria, debido a la reiteración de los hechos sin la aplicación de las acciones efectivas registradas en el Plan de Mejoramiento del MADS.

RESPUESTA DEL MADS

Registra la entidad en su respuesta:

*“(…) Esta cartera Ministerial, **SI** ha realizado una eficiente gestión para el recobro de incapacidades ante las diferentes Empresas Promotoras de Salud, para el período 2016-2019, tal y como se señala a continuación.”*

Vigencia 2016

(…) “El total consolidado arroja un valor de \$27.892.511, de los cuales \$20.245.109 corresponden a una licencia de maternidad la cual se encuentra radicada en la EPS”

“el ministerio reiteró el recobro el día 22 de abril de 2019,”

(…) “no obstante el 11 de marzo de 2020, la Subdirección Administrativa y Financiera informa al Grupo de Talento Humano que de acuerdo a la nueva política contable es posible hacer esa devolución para lo cual elevarían la consulta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público”. (…)

Vigencias 2017 acumulado \$15.045.081

“Incapacidades a nombre de un mismo funcionario por valor de \$ 1.237.798, incapacidad noviembre y diciembre 2017 \$6.345.637.

Radicadas en la plataforma del a EPS, se reitera la solicitud de pago mediante derecho de petición radicado con el numero No. 8320-2-000483 de fecha 18/11/2019”

(…) Se expone por parte del MADS una serie de situaciones con diversas razones entre otras:

“Incapacidad por valor de \$ 1.249.519, radicada ante la EPS, una vez se inició el trámite de transcripción y se radicó ante la EPS, esta negó el pago argumentando que la IPS no es de la red de prestadores del servicio de salud de la EPS”, “Licencia de maternidad por valor de \$ 815.868 y \$ 498.433, la EPS no paga esta diferencia, generada por ser un parto prematuro”, “Incapacidad \$ 290,977, diferencia no reconocida” entre otras”, “Incapacidad por valor de \$ 809.036, de los cuales cancelaron \$ 498.433, el día 02/02/2020”.

Vigencia 2018 acumulado \$32.418.062

Al igual que en el caso anterior se enuncian situaciones como:

(…) Incapacidad por valor de \$ 695.658, una vez se inició el trámite de transcripción y se radicó ante la EPS, esta negó el pago argumentando que la IPS no es de la red de prestadores del servicio de salud de la EPS.”; “Licencia de maternidad por valor de \$ 2.104.263, respecto de la licencia la EPS pagó solo 98 días.” “Incapacidades de un mismo funcionario consecutivas por los meses de enero, febrero, marzo, abril 2018 por valor de \$ 7.666.336, estas fueron radicadas en plataforma de la EPS se hace

derecho de petición No. 8320-2-000483 18/11/2019 solicitando el pago de las incapacidades.”

Vigencia 2019 acumulado de \$ 40.353.664

Al igual que en los puntos anteriores la entidad comunica:

“(…) Incapacidad por valor de \$ 15.968.490, corresponden a novedades que están en proceso de conciliación para determinar las diferencias”.

“Incapacidades de dos funcionarios por valor de \$ 5.065.846, con radicados No. 1203168596 del 03/12/2019 y No. 1210199693 del 27/12/2019 a través de la página web de la EPS.” (...)

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Con lo expuesto por la entidad, se ratifica el hallazgo formulado por la CGR debido a las debilidades en la gestión por parte del MADS para la obtención de resultados definitivos reflejados en recobros reales; deficiencia que ha sido reiterativa; se observa la falta de una estrategia que le permita evitar que esta situación se siga presentando repetitivamente.

Los argumentos presentados por el MADS no desvirtúan lo establecido por la CGR en su observación; por lo tanto, se constituye como hallazgo administrativo con posible connotación disciplinaria.

HALLAZGO No. 12 Ejecución Proyectos de Inversión

CRITERIOS

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.

TITULO II.

“DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL

ARTICULO 2.- Creación y Objetivos del MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Créase el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y

aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación a fin de asegurar el desarrollo sostenible.”

ARTICULO 29.- Funciones del Director General. Son funciones de los directores generales las señaladas en las leyes, en los reglamentos y en los estatutos respectivos.

En particular les corresponde: (...)

5. Ordenar los gastos, dictar los actos, realizar las operaciones y celebrar los contratos y convenios que se requieran para el normal funcionamiento de la entidad”

Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

ART. 26. Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio:

1. 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.

Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

“Artículo 21 de la Ley 1150 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> En ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual.”

Ley 1444 de 2011, por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.

Artículo 12: por cual se reorganizó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y lo denominó Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

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.

ARTÍCULO 21. Funciones de la Secretaría General. Son funciones de la Secretaría General, las siguientes: (...)

2. Dirigir la ejecución de los programas y actividades relacionadas con los asuntos financieros y contables, contratación pública, soporte técnico informático, servicios administrativos y gestión documental. (...)

ARTÍCULO 22. Funciones de la Subdirección Administrativa y Financiera. Son funciones de la Subdirección Administrativa y Financiera, las siguientes: (...)

23. Administrar de manera eficiente, económica y eficaz los recursos físicos del Ministerio, efectuando una adecuada ejecución, planificación, seguimiento y control de los mismos.

HECHOS

Cuadro No. 10 Presupuesto MADS

(Cifras en pesos)

	APR. INICIAL	APR. VIGENTE	COMPROMISO	OBLIGACION		RESERVA	% RESERVA
MADS	199.591.226.048	163.417.623.276	161.498.264.487	151.986.237.466	94,11%	9.512.027.022	5,89%
FUNCIONAMIENTO	103.624.189.500	95.964.289.500	94.704.890.624	91.036.233.727	96,13%	3.668.656.897	3,87%
INVERSIÓN	95.967.036.548	67.453.333.776	66.793.373.864	60.950.003.739	91,25%	5.843.370.125	8,75%

Fuente: Información SIIF, vigencia 2019

En la vigencia 2019, el MADS registra una apropiación vigente de \$163.417.623.276, y comprometió recursos por \$161.498.264.487; de éstos \$66.793.373.864 corresponden a gastos de inversión.

Cuadro No. 11 Gastos de Inversión

No.	DESCRIPCION	APR. INICIAL	%	APR. VIGENTE	%	COMPROMISO	%	OBLIGACION	%	RESERVAS	%	AVANCE FINANCIERO	AVANCE FÍSICO	AVANCE GESTIÓN
1	INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE LA BIODIVERSIDAD Y LOS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS DE INTERÉS NACIONAL	8.962.445.321	9,34%	8.935.889.640	13,25%	8.935.889.640	13,38%	8.875.316.362	99,32%	60.573.278	0,68%	99,32%	100,00%	100,00%
2	CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y LOS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS A NIVEL NACIONAL	5.916.683.987	6,17%	7.844.293.137	11,63%	7.750.719.599	11,60%	6.525.810.493	84,20%	1.224.909.106	15,80%	83,20%	69,00%	100,00%
3	INVESTIGACIÓN CONSERVACIÓN Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, SOCIOECONÓMICA Y CULTURAL DE LA AMAZONIA COLOMBIANA AMAZONAS, CAQUETÁ, PUTUMAYO, GUAVIARE, VAUPÉS, GUAINÍA	5.718.547.071	5,96%	5.645.878.419	8,37%	5.645.878.419	8,45%	5.645.878.419	100,00%	-	0,00%	100,00%	100,00%	97,30%
4	INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA HACIA LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO DE LAS ZONAS MARINAS Y COSTERAS DE INTERÉS DE LA NACIÓN NACIONAL	5.854.101.438	6,10%	5.307.284.462	7,87%	5.307.284.462	7,95%	5.307.284.462	100,00%	-	0,00%	100,00%	91,00%	100,00%
5	FORTALECIMIENTO DE LA OFERTA INSTITUCIONAL PARA LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL DEL TERRITORIO EN EL MARCO DE LOS NEGOCIOS VERDES Y SOSTENIBLES. NIVEL NACIONAL	1.078.691.908	1,12%	5.327.126.051	7,90%	5.192.051.777	7,77%	4.337.970.096	83,55%	854.081.681	16,45%	81,43%	100,00%	0,00%
6	FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. BOGOTÁ	8.924.482.025	9,30%	4.720.830.611	7,00%	4.661.922.361	6,98%	4.153.869.024	89,10%	508.053.337	10,90%	87,99%	96,00%	95,00%
7	INVESTIGACIÓN GENERACIÓN Y DIFUSIÓN DE CONOCIMIENTO CIENTÍFICO SOBRE LA REALIDAD AMBIENTAL, SOCIO PRODUCTIVA Y CULTURAL DEL CHOCÓ BIOGEOGRÁFICO ANTIOQUIA, CAUCA, CHOCÓ, NARIÑO, VALLE DEL CAUCA, RISARALDA, CÓRDOBA	3.967.091.891	4,13%	3.967.091.891	5,88%	3.967.091.891	5,94%	3.967.091.891	100,00%	-	0,00%	100,00%	100,00%	114,70%
8	GENERACIÓN CAPACIDADES PARA EL ADECUADO DESEMPEÑO AMBIENTAL DEL SINA EN EL TERRITORIO NACIONAL	7.138.931.305	7,44%	4.057.500.565	6,02%	3.942.597.206	5,90%	2.915.373.994	73,95%	1.027.223.212	26,05%	71,85%	65,00%	99,00%
9	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RECURSO HÍDRICO NACIONAL	3.172.231.528	3,31%	2.771.631.528	4,11%	2.716.846.663	4,07%	2.348.066.200	86,43%	368.780.463	13,57%	84,72%	100,00%	52,10%
10	FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL SECTORIAL Y URBANA A NIVEL NACIONAL NACIONAL	3.652.103.457	3,81%	2.480.063.281	3,68%	2.461.436.254	3,69%	1.943.594.654	78,96%	517.841.600	21,04%	78,37%	84,00%	86,10%
11	FORTALECIMIENTO FORTALECER LA GESTIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO COLOMBIANO SOBRE LAS ZONAS MARINAS Y COSTERAS Y RECURSOS ACUÁTICOS NACIONAL	3.134.675.860	3,27%	2.075.945.008	3,08%	2.066.932.428	3,09%	1.753.495.808	84,84%	313.436.620	15,16%	84,47%	77,00%	100,00%
12	IMPLEMENTACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS, INSTRUMENTOS Y RECOMENDACIONES DE LA OCDE EN MATERIA DE GESTIÓN AMBIENTAL A NIVEL NACIONAL	3.416.086.267	3,56%	1.893.855.495	2,81%	1.886.413.501	2,82%	1.864.824.236	98,86%	21.589.265	1,14%	98,47%	99,00%	97,62%
13	FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO EN LA PLANEACIÓN SECTORIAL Y TERRITORIAL NACIONAL	3.109.384.612	3,24%	1.809.000.000	2,67%	1.768.773.211	2,65%	1.574.872.936	89,04%	193.900.275	10,96%	87,35%	100,00%	100,00%
14	FORTALECIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA, TECNOLÓGICA Y DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL INVERMAR NACIONAL	1.500.000.000	1,56%	1.490.775.317	2,21%	1.490.775.317	2,23%	1.490.775.317	100,00%	-	0,00%	100,00%	100,00%	100,00%
15	FORTALECIMIENTO EN EL CONTROL Y SEGUIMIENTO A LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN ESCENARIOS INTERNACIONALES DE LA GESTIÓN AMBIENTAL NACIONAL	1.357.966.631	1,42%	1.357.966.631	2,01%	1.333.743.131	2,00%	1.316.483.638	98,71%	17.259.493	1,29%	96,95%	100,00%	100,00%
16	FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN, EVALUACION Y SEGUIMIENTO A LA GESTION ADELIANTADA POR EL SECTOR AMBIENTAL NACIONAL	2.258.075.200	2,35%	1.296.903.527	1,92%	1.289.944.328	1,93%	1.273.327.521	98,71%	16.616.807	1,29%	98,18%	0,00%	0,00%
17	FORTALECIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE TI Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE NACIONAL	2.740.932.029	2,86%	1.258.834.883	1,87%	1.258.774.676	1,88%	985.394.352	78,28%	273.380.324	21,72%	78,28%	100,00%	100,00%
18	FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DEL ENTORNO FISCO Y LOGÍSTICO REQUERIDO PARA EL LEVANTAMIENTO Y GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN AMBIENTAL DE LA AMAZONIA COLOMBIANA. AMAZONAS, CAQUETÁ, VAUPÉS, GUAVIARE, GUAINÍA	1.075.493.435	1,12%	1.075.493.435	1,59%	1.075.493.435	1,61%	1.075.493.435	100,00%	-	0,00%	100,00%	95,00%	100,00%
19	FORTALECIMIENTO AMPLIACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTALADA DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA, TECNOLÓGICA Y ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES AMBIENTALES DEL PACÍFICO ANTIOQUIA, CAUCA, CHOCÓ, NARIÑO, RISARALDA, VALLE DEL CAUCA, CÓRDOBA	955.994.166	1,00%	955.994.166	1,42%	955.994.166	1,43%	955.994.166	100,00%	-	0,00%	100,00%	87,00%	100,00%
20	IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCACIÓN AMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN HACIA LA GOBERNANZA AMBIENTAL EN COLOMBIA. NACIONAL	1.256.139.096	1,31%	858.200.000	1,27%	807.909.384	1,21%	730.732.894	90,45%	77.176.490	9,55%	85,15%	97,00%	98,20%
21	IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DIVULGACIÓN Y COMUNICACIÓN DE LA INFORMACIÓN AMBIENTAL A NIVEL NACIONAL	1.133.991.069	1,18%	781.000.000	1,16%	736.192.219	1,10%	570.493.234	77,49%	165.698.985	22,51%	73,05%	84,00%	80,00%
22	CONSOLIDACIÓN SISTEMA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL SIAC COMO EJE CENTRAL DE INFORMACIÓN AMBIENTAL OFICIAL Y SOPORTE PARA LA TOMA DE DECISIONES A NIVEL REGIONAL Y NACIONAL Y CONOCIMIENTO EN MATERIA AMBIENTAL A NIVEL NACIONAL Y REGIONAL BOGOTÁ	1.000.043.589	1,04%	692.082.256	1,03%	685.016.822	1,03%	482.167.634	70,39%	202.849.188	29,61%	69,67%	92,00%	100,00%
23	FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE OPERACIONES ESTADÍSTICAS AMBIENTALES DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES MARINAS Y COSTERAS - INVERMAR NACIONAL	565.914.713	0,59%	452.731.770	0,67%	452.731.770	0,68%	452.731.770	100,00%	-	0,00%	100,00%	100,00%	100,00%
24	ADECUACIÓN, OPTIMIZACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TECNOLÓGICA EN LAS ESTACIONES DE INVESTIGACIÓN Y LAS SEDES DEL INSTITUTO ALEXANDER VON HUMBOLDT NACIONAL	402.961.203	0,42%	402.961.203	0,60%	402.961.203	0,60%	402.961.203	100,00%	-	0,00%	100,00%	100,00%	100,00%
25	APOYO A LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE, BENEFICIARIAS DEL FONDO DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL - FCA, NACIONAL - (DISTRIBUCIÓN PREVIO CONCEPTO DNP)	17.674.068.747	18,42%	500	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
TOTALES		95.967.036.548	100,00%	67.453.333.776	70,29%	66.793.373.864	69,02%	60.950.003.739	91,25%	5.843.370.125	6,75%			

Fuente: Información MADS

Como se observa en el cuadro anterior, el presupuesto de inversión se ejecutó en 25 proyectos, siendo los más representativos los siguientes:

- Investigación científica y producción de conocimiento e información para la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos de interés nacional por \$8.935.889.640 con una participación del 13.25%.
- Conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos a nivel nacional por \$7.844.293.137 con el 11.63%.
- Investigación, conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, socioeconómica y cultural de la Amazonía Colombiana: Amazonas, Caquetá, Putumayo, Guaviare, Vaupés, Guainía por \$5.645.878.419 con el 8.37%.
- Investigación científica hacia la generación de información y conocimiento de las zonas marinas y costeras de interés de la nación por \$5.307.284.462 con el 7.87%.
- Fortalecimiento de la oferta institucional para la sostenibilidad ambiental del territorio en el marco de los negocios verdes y sostenibles por \$5.327.126.051 con el 7,90%.

Estos 5 proyectos utilizan el 49% de los recursos de inversión.

Por otro lado, llama la atención que los recursos inicialmente apropiados para el Fondo de Compensación Ambiental - FCA por \$17.674.068.747, no se comprometieron para la vigencia 2019.

Con el fin de establecer el nivel de ejecución de los recursos de inversión, se consultó la herramienta Seguimiento a Proyectos de Inversión - SPI del Departamento Nacional de Planeación, de la cual se obtiene el siguiente reporte, que efectivamente corresponde a 25 proyectos por \$67.453.333.376 y que se encuentran agrupados por categorías.

Cuadro No. 12 Proyectos de Inversión

Categoría	No. Proyectos	Inversión	Avance Financiero	Avance Físico del Producto	Avance Gestión	Evolución
Fortalecimiento del desempeño ambiental de los sectores productivos	4	\$9.701.045.327	84,0%	95,7 %	41,1 %	Ver
Gestión del cambio climático para un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima	1	\$1.803.000.000	87,3%	100,0 %	100,0 %	Ver
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible	9	\$13.340.759.773	91,6%	86,6 %	87,3 %	Ver
Gestión de la información y el conocimiento ambiental	6	\$25.000.958.438	98,9%	97,9 %	101,7 %	Ver
Conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos	1	\$7.844.293.137	83,2%	69,0 %	100,0 %	Ver
Gestión integral del recurso hídrico	1	\$2.771.631.528	84,7%	100,0 %	52,1 %	Ver
Gestión integral de mares, costas y recursos acuáticos	1	\$2.075.945.008	84,5%	77,0 %	100,0 %	Ver
Ordenamiento ambiental territorial	1	\$4.057.500.565	71,9%	65,0 %	99,0 %	Ver
Educación ambiental	1	\$858.200.000	85,1%	97,0 %	98,2 %	Ver
TOTAL	25	\$67.453.333.776	90,4%	89,5 %	87,6 %	

Fuente: SPI – DNP Proyectos de Inversión MADS, vigencia 2019

En general, se aprecia un adecuado avance financiero de los proyectos, excepto el de “Ordenamiento ambiental territorial” que muestra una ejecución financiera del 71.9% y un avance físico del 65%; sin embargo, en el proyecto con código BPIN 2018011000613 denominado “Fortalecimiento de los procesos de planeación, evaluación y seguimiento a la gestión adelantada por el sector ambiental” por \$1.296.903.527, a pesar de que cuenta con un avance financiero del 98.18%, no se reporta ningún avance físico del mismo.

Este proyecto conforme a la ficha EBI⁵, tiene como objetivo general: “Fortalecer los procesos de planeación, seguimiento y evaluación de la gestión ambiental de manera que sean el soporte técnico para la toma de decisiones en materia de política y sean reconocidos como herramienta fundamental del accionar institucional”; y cuenta con los siguientes objetivos específicos:

- Coordinar la formulación de la planeación estratégica sectorial e institucional, realizar seguimiento, análisis y evaluación, de conformidad con las políticas, normas vigentes y la situación ambiental del país.
- Coordinar el proceso de formulación y seguimiento de documentos de políticas públicas que brinden solución o prevengan una situación definida como problemática de competencia del sector.

⁵ Estadísticas Básicas de Inversión

- *Coordinar el proceso de planeación del presupuesto del sector de ambiente y desarrollo sostenible (aportes PGN, Crédito externo, donaciones y recursos propios), hacer su seguimiento, análisis y evaluación de la ejecución presupuestal y proyectos financiados con recursos de los diferentes fondos.*
- *Coordinar el Sistema Integrado de Gestión y la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.*

CAUSA

Debilidades de control interno en la función de vigilancia y seguimiento de los recursos y proyectos de inversión.

EFECTO

Que no se cumplan los objetivos y metas propuestas por el MADS en beneficio del medio ambiente.

Se comunica esta observación de tipo administrativa para que se formulen acciones que superen este tipo de debilidades.

RESPUESTA DEL MADS

Al respecto se tiene lo siguiente:

*“(...) se aclara que el proyecto principal del Fondo de Compensación Ambiental - FCA denominado: “Apoyo a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, beneficiarias del Fondo de Compensación Ambiental – FCA, Nacional” con código BPIN 2018011001083, este contiene **la leyenda de Distribución Previo Concepto – DNP**, con el fin de realizar trámites de distribución previo concepto – DNP a las entidades beneficiarias del FCA.”*

“(...) Referente al proyecto con BPIN 2018011000613 denominado “Fortalecimiento de los procesos de planeación, evaluación y seguimiento a la gestión adelantada por el sector ambiental” por \$1.296.903.527, a pesar de que cuenta con un avance financiero del 98.18%, no se logró cargar el reporte antes del cierre del sistema y el cumplimiento al 100% de las actividades y los indicadores de gestión programados para la vigencia 2019, ya que el proyecto debía ser actualizado en la vigencia 2020 en el SUIFP y hasta tanto no estuviera actualizado y aprobado por el DNP la vigencia 2020 no era conveniente realizar registro en el SPI, a la fecha el proyecto ya se encuentra con registro actualizado y se está a la espera de la apertura del sistema para registrar el avance 2019 y 2020 primer trimestre.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

El MADS, dentro de su respuesta entre otros argumentos, aduce “*y hasta tanto no estuviera actualizado y aprobado por el DNP la vigencia 2020 no era conveniente realizar registro en el SPI*”, situación solamente conocida al interior del MADS, pero que no se transfiere al exterior, lo cual no permite tener una visión clara y verdadera de la situación de los proyectos y del MADS ante la opinión pública y los diferentes estudios que pudieren hacer personas y entidades especializadas en materia pública. Como quiera que la información reportada en el Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI, que administra el DNP, forma parte de los avances sectoriales del gobierno, se puede estar distorsionando la efectividad en el cumplimiento de metas.

Los argumentos presentados por el MADS no desvirtúan lo establecido por la CGR en su observación; por lo tanto, se constituye como hallazgo administrativo.

HALLAZGO No. 13 Convenio FAO No. 481 de 2019

CRITERIOS

Ley 80 de 1993 Artículo 3, Frente a los Fines de la Contratación Estatal, establece: “*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.*”

Estudios Previos del convenio establece como marco de referencia, Convenio de financiación entre la Unión Europea y la Republica de Colombia- contrato de Reforma sectorial para el Desarrollo Local sostenible firmado el 5 de junio de 2015:

Convenio de financiación entre la Unión Europea y la Republica de Colombia- contrato de Reforma sectorial para el Desarrollo Local sostenible firmado el 5 de junio de 2015, cuyo objeto es: “*Contribuir a la superación de las desventajas sociales y económicas de las regiones marginadas y afectadas por el conflicto de Colombia, como un medio para alcanzar un país equitativo y una paz duradera, se apoyara en se apoyara la implementación de la política de crecimiento verde que se centra en la reducción de la brecha de desarrollo de estas regiones específicas y que incluye entre los resultados la mejora de la gobernanza foresta por parte de las autoridades ambientales.*”

Indicador No. 2. Periodo 2016 -2020 Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos MADS. *Incremento de porcentaje de Autoridades Ambientales que implementan instrumentos de Gobernanza Forestal en Colombia. Consolidación de la Gobernanza forestal en Colombia, el cual permite unificar procedimientos y esquemas de trabajo entre las diferentes entidades y reducir la*

subjetividad operativa en los controles que realizan las autoridades ambientales y policivas de tal manera que se den pasos firmes hacia la modernización de la administración forestal

Estudios Previos Fase I Convenio 461 de 2018 y Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2022

HECHOS

El MADS suscribió con la FAO en convenio No. 481 de 04 de julio de 2019, cuyo objeto es: *“Asistencia Técnica para la implementación del modelo de forestería comunitaria⁶ y apoyar acciones para el impulso a economía forestal”*, por un valor de \$1.930.000.000 equivalentes a 557 643 Dólares americanos y plazo de 5 meses.

Adición No. 01, prorrogar la vigencia hasta 30 de abril de 2020; fecha de suscripción de la adición, 23 de diciembre de 2019. Adición de \$230.000.000 y 66 454 USD para incluir un nuevo núcleo en el departamento del putumayo y trabajar con comunidades indígenas de la zona para comenzar a gestar la actividad forestal.

Revisados los estudios previos del convenio, se puede establecer que, respecto a la asistencia técnica para el desarrollo de la Forestería Comunitaria en Colombia durante el 2018, el MADS también suscribió el convenio No. 461 de 2018 con la FAO, cuyo objeto fue: primera fase de implementación del modelo de forestería comunitaria y manejo forestal sostenible.

Según lo indicado en los estudios previos, durante esta fase se logró realizar el diagnóstico, para el fortalecimiento de capacidades de las comunidades, materializando resultados como:

- *16 acciones desarrolladas que contribuyen a la implementación de la Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques.*
- *2 documentos con recomendaciones normativas generados para promover la implementación del modelo de forestería comunitaria.*
- *7.762 hectáreas (ha) de bosque natural identificadas para aplicar modelo de manejo forestal comunitario, y cerca de 20.000 ha potenciales para expansión a futuro.*

⁶ La FC comprende *“iniciativas, ciencias, políticas, instituciones y procesos que tienen la intención de potenciar la función de la población local en el gobierno y gestión de los recursos forestales”*. Esta definición incluye las iniciativas tradicionales y autóctonas formalizadas, además de las gubernamentales. La FC abarca dimensiones sociales, económicas y de conservación en una gama de actividades que incluyen la gestión forestal descentralizada y transferida; los pequeños sistemas de explotación forestal; las asociaciones entre empresas y comunidades; las pequeñas empresas forestales; y la gestión autóctona de los sitios sagrados de importancia cultural.

Información tomada del documento *“Cuarenta años de forestería comunitaria Un estudio sobre su alcance y eficacia”*, elaborado por la FAO en 2016 (<http://www.fao.org/3/c-i5415s.pdf>)

- *52 predios incluidos en el modelo, beneficiando un total de 80 familias*
- *4 iniciativas de forestería comunitaria con enfoque diferencial y de equidad de género en marcha.*
- *5 hojas de ruta diseñada y adoptada que permita implementar, desarrollar y adaptar el modelo en diferentes regiones del país donde se escalaría.*
- *Eslabones de la cadena de valores identificados en cada núcleo de trabajo, y diagnóstico de cuáles de ellos cuentan con mujeres vinculadas a su operación.*
- *Dos resguardos indígenas, una comunidad afrodescendiente y siete juntas de Acción Comunal de comunidades campesinas hacen parte del proceso.*
- *462 mujeres capacitadas para tomar decisiones y que tienen accionar en la implementación del modelo de forestería comunitaria.*
- *26 jóvenes vinculados activamente al proceso de forestería comunitaria.*

En el informe de rendición de cuentas denominado rendición de cuentas de la construcción de la paz, acción 1, vigencia enero a diciembre 31 de 2019, el MADS presenta los mismos resultados de los presentados en la vigencia 2018 en el informe de rendición de cuentas el MADS, vigencia enero a diciembre 31 de 2018, denominado igualmente rendición de cuentas de la construcción de la paz⁷.

Así mismo en el Artículo II texto del convenio, los productos entregables para el desembolso de los recursos por parte de MADS; no materializan la necesidad de la contratación establecida en los estudios previos porque no son claros y/o que obedezcan a la ejecución de programas y proyectos para el saneamiento del medio ambiente o en relación con el manejo, aprovechamiento, conservación recuperación o protección de los recursos naturales y medidas especiales para frenar el comercio ilegal de la cadena productiva y de comercialización, porque durante las 2 vigencias 2018 y 2019 de los convenios suscritos con la FAO solo se están entregando estudios, capacitaciones y más capacitaciones, identificación de las capacidades, pruebas piloto planes de negocio, análisis de financiero y de productos, generación de planes de aprovechamiento fase I, identificación de necesidades, identificación de ordenación forestal, seguimiento a hoja de ruta de Capacitaciones técnicas forestales, identificación de instrumentos FASE I. Instrumentos estos que las CARS en su experiencia de años de trabajo ya tiene determinadas , evaluadas y que con ese histórico se podrían valer para cerrar la etapa de estudio, planes diseños y pasar a la etapa de materialización de todas esos estudios.

En el segundo desembolso se aporta documento con identificación de prioridades, implementación de instrumentos existentes y nuevos por identificar, documento

⁷ (Fuente internet google)

http://www.irc.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-27627%2F%_&revision=latestreleased.

con memorias de talleres y empresas forestales, documentos identificación de prioridades acompañamiento a las iniciativas identificadas en la fase I en relación con temas organizacionales, documento del análisis financiero y de mercado de productos forestales maderables y no maderables a partir de información de planes de negocios, 6 planes de negocios permitan un análisis para el desarrollo del mercado pilotos ejecutados en la fase I, documento con realización de capacitación en procesamiento y manejo de industrias forestales competencia laboral con el SENA .

Con la ejecución del convenio se espera:

- *Innovación social y tecnológica para sistemas agroalimentarios sostenibles, agricultura familiar y mercado inclusivos*
- *Uso sostenible de los recursos naturales, adaptación al cambio climático, gestión de riesgo de desastre*
- *En la estrategia transformación del campo y crecimiento verde. Acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural a través de una apuesta de inclusión productiva de los campesinos e impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo.*
- *En la sección Biodiversidad y riqueza natural impulso a la economía forestal*
- *Realizar con apoyo de Ministerio de Comercio los ajustes institucionales y normativos para el desarrollo de la economía forestal, y el fomento de empresas forestales sostenibles, que involucren esquemas de aprovechamiento comunitario de los bosques y tecnificación de especies nativas*

Actividades

- *Identificar prioridades (por organización e institución) para la implementación de instrumentos existentes y nuevos por identificar que mejoren el emprendimiento de la organización para la comercialización de los productos maderables y no maderables.*
- *Crear espacios de incidencia para productores forestales dentro de procesos de políticas intersectoriales de reducción de la deforestación.*

De ahí que en la conclusión de los estudios previos el MADS menciona que “Los resultados de Primera Fase convenio 461 de 2018, han sido positivas y permiten

continuar acciones de Fase 2 y ampliar el modelo a otras zonas para inicio en fase 1”.

Sin embargo, no se detalla en qué consisten esos resultados positivos, y cómo con esa experiencia, de forestería comunitaria, a partir de la primera experiencia de la fase I, se logró unidades productivas. Tampoco están claros los objetivos y productos de la fase I y II del proyecto.

CAUSA

La justificación de la necesidad incluye gran cantidad objetivos y productos que no delimitan e identifican claramente los productos de la Etapa I Y II del proyecto, por cuanto en las actividades entregables asociadas a productos en el texto del convenio identifica muchas actividades y productos.

Tampoco identifica en qué etapa se encuentra este proyecto, a corto, mediano y largo plazo; cuándo inicia la etapa de estudios proyectos y cuándo empieza la etapa de ejecución y materialización de estas herramientas, y cómo y cuándo se cumplirá el objetivo, contribuir a la superación de las desventajas sociales económicas de las regiones marginadas y afectadas por el conflicto en Colombia, como un medio para alcanzar un país equitativo.

Tampoco es clara y que obedezca a reales necesidades de la comunidad, cuya solución ha sido estudiada, planeada y presupuestada por el Estado con la debida antelación, con la única finalidad de cumplir los cometidos estatales.

Aunado a que se identifica debilidad en la planeación del convenio, toda vez que se proyectó para 5 meses.

EFEECTO

Riesgo de pérdida y desaprovechamiento de recursos, toda vez que con la ejecución del convenio no se evidencia cómo se cumple el objetivo relacionado por el MADS en los estudios previos del convenio; en cumplimiento del planteamiento de la Unión Europea y Colombia, en el contrato de Reforma Sectorial para el Desarrollo Local Sostenible del 5 de junio de 2015, que establece: *“contribuir a la superación de las desventajas sociales económicas de las regiones marginadas y afectadas por el conflicto en Colombia, como un medio para alcanzar un país equitativo, y una paz duradera, se apoyara la implantación de la política de crecimiento verde que se centra en la reducción. Indicativo Número de familias que salieron de la pobreza vigencia 2018 y cuantas 2019”.* No se establecen cuántos negocios verdes y cuántos emprendimientos se lograron en las regiones marginadas y afectadas por el conflicto en Colombia.

Esta observación se comunica como administrativa para que se adopten las acciones de mejoramiento respectivas.

RESPUESTA DEL MADS

“De esta manera, de acuerdo con la solicitud realizada por la FAO se observó que el cronograma de trabajo del Plan Operativo del convenio, los productos, actividades y tareas previstas hasta la fecha, se habían ejecutado en aproximadamente 60%, encontrándose por debajo de lo previsto inicialmente.

Lo anterior documento principalmente por las siguientes razones:

- *Presencia de Actores Armados Ilegales (AAI) en áreas a intervenir, que han impedido hasta la fecha el ingreso a las zonas de trabajo por parte del equipo del proyecto, y retrasando por tanto los procesos de levantamiento de la información primaria.*
- *Motivado por las advertencias y consideraciones de los actores locales, sobre las situaciones que afectan el orden público en las zonas de intervención especialmente en los Departamentos de Antioquia, Cauca y Valle del Cauca, se presenta el análisis de seguridad de la Oficina de Seguridad de Naciones Unidas, en el cual se da cuenta de las situaciones de Orden Público y de presencia no solo de actores asociados a grupos al margen de la Ley, sino también de bandas de delincuencia común, con prácticas en los municipios de intervención, destacando casos registrados no solo en los departamentos de Antioquia, Cauca, y Valle del Cauca, sino en el Municipio de Chaparral Tolima, que incluyen retención de personal, hurtos y cobros por circulación, lo cual pone en riesgo la seguridad e integridad de los profesionales contratados para el desarrollo de las actividades.*
- *En el caso particular del núcleo Tolima, se tuvo que cancelar una de las primeras misiones, por desmanes en la carretera, lo que obligó al técnico de la zona regresar a su lugar de origen.*
- *Complejidad en el desarrollo de acciones por las agendas institucionales actuales y logística requerida para desplazamiento a los nuevos núcleos de intervención. Para el caso de los núcleos de Chocó y Sur de Bolívar, se requiere una programación más compleja, dado que la llegada a ambos sitios incluye trayectos fluviales o marítimos, que exigen análisis de seguridad más complejos.*
- *En el caso particular del núcleo en Acandí, la comunidad ha manifestado vía telefónica que el ingreso a la zona se puede realizar solo hasta después del 18 de noviembre de 2019, con lo cual es necesario más tiempo para alcanzar los objetivos planteados en el convenio en este núcleo.*
- *Recientemente durante los meses de octubre y noviembre, en el caso particular del núcleo del Valle del Cauca, con el Consejo Comunitario del Río Yurumanguí, se han presentado inundaciones graves, que han ocasionado la pérdida de cultivos y viviendas, lo que, a su vez, ha ocasionado el retraso de las actividades en el*

marco del proyecto, por cuanto la comunidad ha solicitado tener su espacio para atender la crisis socio-económica que esto ha representado. En tal sentido, las actividades del pilotaje previstas para noviembre de 2019, se deban posponer para febrero de 2020, teniendo en cuenta las tradiciones culturales para el aprovechamiento forestal (fases de la luna), así como el clima idóneo para bajar la madera por las quebradas

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

En su respuesta el MADS aduce que la prórroga correspondió a eventos de fuerza mayor imposibles de prever durante la formulación del proyecto, entre otras *“Complejidad en el desarrollo de acciones por las agendas institucionales actuales y logística requerida para desplazamiento a los nuevos núcleos de intervención, Presencia de Actores Armados Ilegales (AAI) en áreas a intervenir, que han impedido hasta la fecha el ingreso a las zonas de trabajo por parte del equipo del proyecto, y retrasando por tanto los procesos de levantamiento de la información primaria. Motivado por las advertencias y consideraciones de los actores locales, sobre las situaciones que afectan el orden público en las zonas de intervención especialmente en los Departamentos de Antioquia, Cauca y Valle del Cauca”.*

Al respecto la CGR evidencia que por el contrario el MADS en la estructuración de los estudios previos para suscribir este segundo convenio con la FAO sustenta **la escogencia del Conveniente** en el hecho que: *“Los resultados de la Primera Fase convenio 461 de 2018, han sido positivas y permiten continuar acciones en fase 2 y ampliar el modelo a otras zonas para su inicio en Fase 1.*

Por las zonas de intervención asociadas a zonas con conflicto armado activo, es conveniente no cambiar al ejecutor ya que la comunidad y otros actores los conocen y permiten su ingreso, adicional a esto siendo un organismo de Naciones Unidas goza de buena aceptación en estas zonas, lo que proporciona seguridad también para los profesionales del Ministerio que acompañamos esta misión en terreno” (Negrillas y subrayas fuera del texto).

Así mismo en su respuesta, ni en los estudios previos adjunta la matriz de riesgos en cumplimiento del artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 que instituye que las entidades estatales deben incluir la estimación, tipificación y asignación de riesgos previsibles, y el equilibrio económico involucrados en la contratación.

Así mismo el Decreto 1510 de 2013 indica que las entidades deben identificar e incluir en la matriz propuesta los Riesgos del Proceso de Contratación para el cumplimiento de sus metas y objetivos los eventos que alteren la ejecución del contrato mejorar la planeación de contingencias.

Tampoco en la respuesta se allega prueba (documento fotográfico, fílmico, firma de las familias que han sido beneficiadas del proyecto), que documente a la fecha como con la ejecución de los convenios se ha contribuido con la superación de las desventajas sociales económicas de las regiones marginadas y afectadas por el conflicto en Colombia, como un medio para alcanzar un país equitativo, y una paz duradera, se apoyara la implantación de la política de crecimiento verde que se centra en la reducción. Indicativo Número de familias que salieron de la pobreza vigencia 2018 y cuantas 2019. Cuantos negocios verdes cuantos emprendimientos.

Los argumentos presentados por el MADS no desvirtúan lo establecido por la CGR en su observación; por lo tanto, se constituye como hallazgo administrativo.

HALLAZGO No. 14 Valoración de Costos Ambientales

Esta observación se establece por medio de la aplicación del Procedimiento Especializado de Valoración de Costos ambientales, adoptado por la CGR mediante la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0045 -2018 del 28 de agosto de 2018, modificada mediante la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 52 -2019 del 22 de agosto de 2019.

Dicho procedimiento está basado en el principio de valoración de costos ambientales en el Control Fiscal, establecido en el artículo 8 de la Ley 42 de 1993: *“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos”.*

Finalmente es importante resaltar que los costos ambientales resultantes del análisis con el procedimiento especializado, son enunciativos, más no cuantificados en un valor monetario, y que se establecen como *consecuencias* de fallas en la gestión del ente auditado respecto a sus funciones establecidas por la ley, y se enmarcan en la siguiente definición: *Costo Ambiental:*⁸ *Toda aquella erogación o pérdida, expresada en costos de oportunidad privados o sociales, en que incurren las empresas, comunidades y/o entidades reguladoras para prevenir*

⁸ Procedimiento Especializado de Auditoría a la aplicación del Principio de Valoración de Costos Ambientales

y/o controlar el deterioro del capital natural causado por acciones relacionadas con el uso, aprovechamiento o explotación de este.

CRITERIOS

El artículo 24 de la Ley 344 de 1996, por medio de la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones, establece:

“Artículo 24. Créase el Fondo de Compensación Ambiental como una cuenta de la Nación, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio del Medio Ambiente”.

“Serán ingresos del Fondo el veinte por ciento 20% de los recursos percibidos por las Corporaciones Autónomas Regionales, con excepción de las de Desarrollo Sostenible, por concepto de transferencias del sector eléctrico y el diez por ciento 10% de las restantes rentas propias, con excepción del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble percibidos por ellas y de aquéllas que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas”.

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”.

Decreto 954 del 02 de junio de 1999, por el cual se reglamenta el funcionamiento y la administración del fondo de compensación ambiental”

ARTÍCULO 4 El comité del fondo de compensación ambiental será presidido por el Ministro del Medio Ambiente o viceministro de coordinación del SINA y tendrá las siguientes funciones: numeral 4

- *Evaluar la ejecución de los recursos distribuidos por el fondo de compensación ambiental a las corporaciones, de acuerdo con los parámetros de seguimiento establecidos en el reglamento operativo.*

El Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, establece:

“ARTÍCULO 2.2.9.5.1.4. Comité del Fondo de Compensación. El Comité del Fondo de Compensación Ambiental será presidido por el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o Viceministro de Ambiente y tendrá las siguientes funciones:

1. *Diseñar y aprobar el reglamento operativo del Fondo de Compensación Ambiental, al cual se sujetará el mismo Comité. (...)*

ARTÍCULO 2.2.9.5.1.8. Criterios Generales de Distribución de los Recursos. Para los efectos del artículo 2.2.9.5.1.4. del presente decreto, la propuesta de distribución de los recursos del Fondo de Compensación Ambiental entre funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, se hará sobre la base de un análisis de las necesidades globales para cada uno de estos conceptos, priorizando los gastos de inversión.

La distribución de los recursos entre Corporaciones beneficiarias del Fondo se hará con base en los recaudos efectuados. Los criterios generales a tener en cuenta para la distribución serán: presupuesto total para cada Corporación en cada vigencia fiscal discriminado por fuentes, capacidad de generación de recursos propios, las condiciones socioeconómicas y prioridades temáticas nacionales y regionales definidas por el Comité.

Los criterios específicos, así como los montos máximos de asignación para cada corporación durante una misma vigencia fiscal, serán definidos en el Reglamento Operativo.”

El Acuerdo 04 de 2010, por medio del cual se hace un ajuste al Reglamento Operativo del Fondo de Compensación Ambiental, establece:

ARTÍCULO 2. FUNCIONES DEL COMITÉ DEL FONDO DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL. NUMERAL 6: “Aprobar los informes que presente la Secretaría Técnica sobre la gestión anual y de seguimiento trimestral de los ingresos y de la ejecución de los recursos asignados por el Fondo. (...)

ARTICULO 5. FUNCIONES DE LA SECRETARÍA TÉCNICA. (...) NUMERAL 6 Realizar el seguimiento a la ejecución técnica y financiera de los recursos asignados por el Fondo, de acuerdo con lo aprobado por el Comité del Fondo y lo establecido en el reglamento operativo. (...)

ARTÍCULO 7. DEFINICIÓN DE LAS CORPORACIONES BENEFICIARIAS (...) PARÁGRAFO 2. El Comité con fundamento en la información que presente la Secretaría Técnica y con el objeto de lograr eficiencia financiera, podrá en caso de incumplimiento evidente por parte de una corporación beneficiaria en el envío de información objeto de los recursos, asignar los recursos a la corporación que en debido orden de evaluación de necesidad de recursos y cumpliendo con los requisitos establecidos, sea objeto de la reasignación de los recursos. (...)

ARTÍCULO 18°.-SEGUIMIENTO Y CONTROL. Acorde con las funciones establecidas en el artículo quinto de este Reglamento, la Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental deberá hacer seguimiento a:

Ejecución de los recursos asignados por el Fondo. 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.

Para tal fin, las Corporaciones deberán enviar a la Secretaría Técnica del Fondo los informes técnicos y financieros definidos en el documento “Requisitos y Guía Metodológica del Fondo de Compensación Ambiental”. La verificación del avance y/o cumplimiento de las metas previstas 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 misma Guía.

La Secretaría Técnica, mediante la función de Control, estará autorizada a no aprobar los cupos solicitados por las Corporaciones, del Programa Anual Mensualizado de Caja, a la corporación beneficiaria que no remita oportunamente los informes al Fondo de Compensación Ambiental, la autorización de giros se realizará con base en las obligaciones reportadas por la Corporación beneficiaria en el aplicativo SIIF.

Para efectos de la ejecución de los recursos, las corporaciones beneficiarias deberán presentar:

Informes trimestrales, de manera oportuna y con información de calidad a través de la cual se pueda determinar claramente el avance en la ejecución de los proyectos aprobados. Informes de avance o finales de los proyectos financiados por el Fondo junto con los informes de supervisión o interventoría realizadas por la Corporación.

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 el Reglamento Operativo y en la Guía, el Comité podrá iniciar las acciones para el reintegro total o parcial de los recursos asignados y definir las acciones que considere pertinentes para que la Corporación responda ante el Fondo por los recursos utilizados en actividades no aprobadas.”

HECHOS

Revisados los informes técnicos de seguimiento proferidos por el MADS, correspondientes a la ejecución de los proyectos:

1. Implementación de un programa de protección y conservación ambiental de la biodiversidad de la reserva biósfera Seaflower parte II por valor de \$1.953.000.000 y

2. Implementación al Plan de manejo integral de acuíferos en la reserva de la biósfera Seaflower por valor de \$853.471.634 y \$620.502.772;

Ambos desarrollados por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - CORALINA, financiados con fondos del FCA, se pudo establecer que esta Corporación no está dando cumplimiento a los tiempos establecidos en el cronograma de actividades aprobado por el Comité del Fondo, deficiencia que es ratificada con los informes técnicos presentados por el MADS, como parte de las actividades de seguimiento

que tiene que realizar durante la ejecución de los recursos asignados por el Fondo de Compensación Ambiental - FCA, acorde con lo aprobado por el Comité del Fondo.

Esto trae como consecuencia que los resultados ambientales del proyecto sean inexistentes o se vean retrasados, generando costos de oportunidad para la población de la isla, al dejar de percibir los beneficios de una calidad ambiental en los servicios ecosistémicos, que debería haber mejorado si los proyectos se hubieran ejecutado de manera oportuna y correcta.

Es de resaltar que estos proyectos responden a unas necesidades ambientales del territorio, y que esto en parte es lo que sustenta que su financiación sea viabilizada con recursos del FCA. Sus resultados, inexistentes en algún momento del tiempo o con retrasos, representan un costo ambiental que debe asumir la comunidad para mantener un estado de bienestar, derivadas de los servicios ecosistémicos cuyas condiciones dichos proyectos garantizarían con una ejecución oportuna. Tal es el ejemplo de uno de los macro proyectos asociados al proyecto "Implementación de un programa de protección y conservación ambiental de la biodiversidad de la reserva biósfera Seaflower", que buscaba la Sostenibilidad de la Biodiversidad y de los Servicios Ecosistémicos en la Reserva de Biósfera Seaflower.

Como consecuencia de estas debilidades en el seguimiento y control por parte del MADS, se pueden encontrar costos asociados al deterioro de la calidad de las aguas, reducción de biodiversidad como especies de fauna y flora, invasión de especies exóticas y por ende afectaciones en los recursos naturales marinos y terrestres; además de presentarse un deterioro de algunos ecosistemas estratégicos en este Archipiélago y de gran relevancia nacional e internacional, como los arrecifes coralinos, praderas de pastos marinos, manglares y playas.

Lo anterior, teniendo en cuenta el carácter de conservación especial como Reserva de Biósfera y de Área Marina Protegida (AMP), que tiene "*como fin primordial el conservar la biodiversidad y asegurar el uso sostenible de los recursos costeros y marinos mientras se refuerza la distribución de los beneficios equitativos para la comunidad. Sin embargo, y a pesar de los múltiples estrategias y campañas de conservación, la persistencia en el deterioro de la calidad de las aguas, la sobre-pesca, la continua reducción en abundancia de especies de fauna y flora, la introducción e invasión de especies exóticas, las continuas afectaciones en los recursos naturales marinos y terrestres y el cambio en el uso de los suelos en áreas de gran importancia ecológica están evidenciando un deterioro de los ecosistemas estratégicos en este Archipiélago.*" (Coralina, 2018).

Se puede identificar entonces como consecuencia, alteraciones en algunos servicios ecosistémicos como el de provisión y de purificación de agua, de mantenimiento de hábitats y biodiversidad, recreación como experiencias

turísticas y estéticas, y regulación de la erosión. Esto, a su vez implica afectaciones sobre algunos aspectos del bienestar humano de las comunidades, que como ya se ha mencionado, deben asumir los costos ambientales que implican esos cambios en el estado de los recursos naturales y servicios ecosistémicos.

En cuanto a seguridad alimentaria, esta se afecta por cambios en los servicios de provisión y purificación de agua, y mantenimiento de hábitats y biodiversidad. Al tener reducción y calidad cada vez más limitada a recursos como el agua, o diferentes especies de flora y fauna, puede generar costos ocasionados por incrementos en costos de producción agropecuaria, por ejemplo, para la obtención de agua apta o costos de sustitución para acceder a fuentes de alimentos que antes provenían de pesca u agricultura de subsistencia. Vale la pena resaltar que, dadas las condiciones territoriales sumadas a una gran actividad turística del archipiélago, el abastecimiento de alimentos y víveres se llevan del interior del país, lo que representa un costo mayor para esta población.

Por parte de los medios de producción, se sabe que la economía del Departamento de San Andrés y Providencia está basada principalmente en el turismo. Esta actividad requiere el mantenimiento de los servicios ecosistémicos mencionados anteriormente.

Por ejemplo, garantizar la oferta para la alta demanda de agua que requieren las diferentes actividades turísticas, se basa en los servicios de provisión y purificación de agua. Si estos se ven alterados de una manera negativa, puede significar mayores costos para acceder al recurso o en tratamientos para mejorar su calidad, costos que se verían reflejados en el turista, y por tanto esto podría disminuir la cantidad de los mismos. Esto afectaría al sector y por tanto a la población que vive de este tipo de servicios de manera directa o indirecta, lo que representaría costos de oportunidad por tener que buscar otras alternativas económicas de subsistencia.

Las afectaciones en servicios como el mantenimiento de hábitats y biodiversidad, la recreación como experiencias turísticas y estéticas, y la erosión de sus playas, puede representar una disminución como atractivo turístico del archipiélago, que se basa principalmente en la oferta de su medio ecosistémico y etno-cultural; y por tanto, percibirse como un costo por parte de la comunidad que vive del turismo.

Los servicios de provisión y purificación de agua garantizan la disponibilidad y calidad de agua para consumo humano, lo que es un determinante para la salud.

Por tanto, alteraciones en dichos servicios puede conllevar costos asociados a aumentos de la morbilidad, por el acceso a servicios médicos, de tratamiento y

medicamentos, o incluso los costos incurridos en el desplazamiento de los pacientes.

CAUSA

La situación descrita anteriormente, se puede presentar en parte por deficiencias en el proceso de seguimiento a la ejecución técnica y financiera de los recursos asignados por el FCA, de acuerdo con lo aprobado por el Comité del Fondo y lo establecido en el artículo 5 del reglamento operativo, que establece que dicha actividad debe ser desarrollada por el MADS a través de la Secretaria Técnica.

EFECTO

Las debilidades en la función de seguimiento y control del MADS como administrador del FCA, para el caso de los dos proyectos en análisis, lo hace corresponsable de que estos no sean ejecutados de manera oportuna, de acuerdo al cronograma establecido por Coralina y aceptado por el comité técnico.

RESPUESTA DEL MADS

“(…) Al respecto debe señalarse lo siguiente:

“El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, realiza el seguimiento a los proyectos de inversión ambiental financiados con recursos de los fondos administrados por él, mediante la elaboración de informes con alcance técnico y financiero. Sin embargo, se debe aclarar que, dichos informes, solo se realizan una vez este Ministerio recibe la información de los avances que deben reportar las Corporaciones beneficiarias de cada proyecto. Una vez se obtiene la información, se verifica el avance de los productos y de las actividades frente a lo programado como mínimo en la cadena de valor aprobada en el proyecto de inversión y registrada en el SUIFP, para emitir un informe técnico que dé cuenta de los logros alcanzados por las Corporaciones durante la ejecución de los proyectos, respecto de las metas propuestas y los recursos distribuidos para cada actividad.”

“(…) la ejecución presupuestal de los recursos asignados por el Fondo, es responsabilidad de la Corporación ya que allí se encuentra el ordenador del gasto; y los recursos del FCA son de la Nación; por lo tanto, su ejecución se regula por lo establecido en la normatividad Nacional presupuestal y contable vigente”.

*(…) Hecha la anterior aclaración, se tiene que, **el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible NO es corresponsable de la ejecución de los recursos distribuidos por el Fondo a la Corporación**, como lo afirma el órgano de control en la observación, debido a que, ni la ley, ni el reglamento del Fondo de Compensación Ambiental, así lo establecieron.*

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La respuesta dada por la entidad no desvirtúa la deficiencia dada a conocer por el equipo auditor ya que:

En el Acuerdo 4 de enero de 2010, “por el cual se hace un ajuste al Reglamento Operativo del Fondo de Compensación Ambiental”, establece en su Artículo 5 lo correspondiente a la Secretaría Técnica del FCA, entre otros lo siguiente:

“(...) 6. 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 del Fondo y lo establecido en el reglamento operativo.”

El artículo 2.2.9.5.1.5 de la Ley 344 Crea la Secretaria Técnica que tiene entre otras las siguientes funciones. Numeral 5. *“Realizar el seguimiento a los recursos asignados por el Fondo de acuerdo a lo establecido en el reglamento Operativo”*. Concordante con lo establecido en el artículo 5 numeral 5 del decreto 954 de 1999 establece como función de la secretaría técnica, por consiguiente:

- Se tiene claridad en que la responsabilidad de la ejecución de los recursos es de las corporaciones que sean beneficiadas del FCA, no del MADS. Se reitera que la observación en análisis, se hizo sobre las debilidades en la función de seguimiento y control del MADS como administrador de dicho fondo, y no por funciones de ejecución de recursos. Lo anterior en concordancia con el Reglamento Operativo del FCA, en sus artículos 5 y 18.
- Se entiende que la función del MADS como administrador del Fondo, es velar por la correcta asignación y ejecución de los recursos, y para esto la normatividad le asigna unas funciones de seguimiento y control, complementarias y no excluyentes de la función de evaluar los proyectos y asignar los recursos, con el fin de cumplir cabalmente la administración de los recursos.
- El MADS expone los resultados de los informes de seguimiento. Para los tres proyectos; se evidencian fechas de realización que distan de los periodos de vigencia de los proyectos. A saber, el informe del proyecto 1, que es de vigencia 2018, fue realizado el 10 de marzo del 2020 (periodo que coincide con la vigencia de la presente auditoría). El proyecto 2, de vigencia 2018, tiene informe de seguimiento del 23 de noviembre del 2019; y finalmente, la fase II de este proyecto, con vigencia 2019, tienen fecha de informe del 3 de marzo de 2020 (periodo que coincide con la vigencia de la presente auditoría).

Lo anterior evidencia deficiencias en el seguimiento por parte del MADS, lo que no le permitió identificar a tiempo las irregularidades o fallas en la ejecución de los proyectos para su oportuna corrección por parte de la corporación como ejecutor.

Los argumentos presentados por el MADS no desvirtúan lo establecido por la CGR en su observación; por lo tanto, se constituye como hallazgo administrativo.

3. SEGUIMIENTO A DENUNCIAS CIUDADANAS

Durante auditoría financiera practicada al MADS vigencia 2019, se tramitaron tres (3) denuncias ciudadanas, así:

1. Derecho de petición, identificado con el código No. 2020-174506-82111-SE, sobre hecho denunciado por ciudadano anónimo, en el que describe que el Ministerio de Ambiente suscribió el contrato interadministrativo con SATENA para que preste servicios de logística; entre ellos, el suministro de tiquetes aéreos. Según el derecho de petición, lo realizado por la entidad evade el acuerdo marco de precios.

Una vez incorporado a la Auditoría se procedió a solicitar la información correspondiente tanto a SATENA como al MADS. De la evaluación y verificación de los documentos y argumentos allegados y aducidos por la Entidad, la CGR considera que no existen elementos que permitan soportar la afirmación del peticionario, situación ampliamente expuesta en el documento de respuesta que se dio a conocer, de acuerdo con los trámites establecidos para el caso de denuncias anónimas que tiene la CGR.

2. Derecho de petición identificado con el código 2020-172370-82111-IS, recibido con oficio 2020ER0007269 del 24 de enero de 2020, relacionado con el hecho denunciado por CODENSA por el no pago de factura de servicios públicos por parte del MADS; una vez analizado se estableció que el MADS hizo el pago correspondiente y se trató de una reliquidación.

3. Derecho de petición identificado con el código 2020-172056-82111-SE, relacionado con posibles irregularidades causadas por la Subdirección Administrativa en relación con la Gestión Documental del MADS; así como los contenidos en los documentos anexos, no se encontraron situaciones de orden fiscal, de las que se pueda desprender un presunto detrimento patrimonial.

La denuncia y sus anexos versan sobre presuntos desconocimientos de la normatividad que rige la gestión documental y manejo de archivo y en conductas al parecer de acoso y abuso laboral, circunstancias que corresponden al ámbito disciplinario.

En consecuencia y dando cumplimiento a los procedimientos aprobados por el ente de control en el procedimiento de manejo de derechos de petición, concretamente el Procedimiento 9.2, sub procedimiento 9.2.1.3, se concluye que la petición no es de competencia de la CGR.

Es de anotar, que sobre el tema de gestión documental y manejo de archivo, se tramitó la denuncia 2019-167587-82111-D, que en su oportunidad se resolvió con posible incidencia fiscal, la cual fue comunicada con radicado 2020EE0040554 del 21 de abril de 2020 al MADS y que versó sobre un contrato suscrito con el objeto de ejecutar el procedimiento sobre la gestión documental en la entidad y que al parecer no generó el producto contractual esperado.



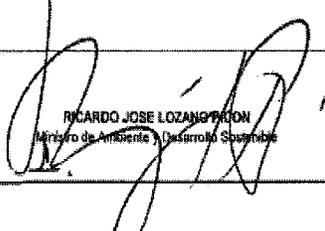
ANEXO 2 - MATRIZ DE HALLAZGOS

MADS	A	D	P	F	VALOR
HALLAZGO No. 1 (D1) Giro de recursos para el Fondo de Compensación Ambiental	1	1			
HALLAZGO No. 2 Oportunidad en la asignación de recursos a las Corporaciones	2				
HALLAZGO No. 3 Registros Globales del FCA Cuenta de Depósitos en Instituciones Financieras	3				
HALLAZGO No. 4 Seguimiento de Recursos	4				
HALLAZGO No. 5 (D2) Cuenta de Recaudo Fondo de Compensación Ambiental	5	2			
HALLAZGO No. 6 Informes Indicadores Ambientales	6				
HALLAZGO No. 7 (D3) Constitución de Reservas	7	3			
HALLAZGO No. 8 Sentencias y Conciliaciones	8				
HALLAZGO No. 9 Principio de Planeación	9				
HALLAZGO No.10 Suscripción del Acta de Liquidación	10				
HALLAZGO No. 11 (D4) Gestión de Cobro Otras Cuentas Por Cobrar - Pago Por Cuenta De Terceros	11	4			
HALLAZGO No. 12 Ejecución Proyectos de Inversión	12				
HALLAZGO No. 13 Convenio FAO No. 481 de 2019	13				
HALLAZGO No. 14 Valoración de Costos Ambientales	14				
TOTALES	14	4	0	0	

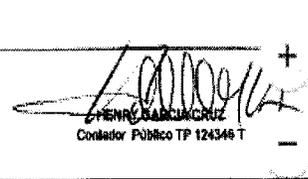


ANEXO 3 - ESTADOS FINANCIEROS

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE								
ESTADO DE SITUACION FINANCIERA								
COMPARATIVO AL 31 DICIEMBRE DE 2019 - 2018								
(Cifras expresadas en pesos)								
		Periodo	Periodo			Periodo	Periodo	
COD	ACTIVO	2019	2018	COD	PASIVO	2019	2018	
	CORRIENTE	NOTA	<u>164.419.224.848</u>	<u>158.583.549.193</u>	CORRIENTE	NOTA	<u>578.121.743.767</u>	<u>601.881.187.161</u>
11	Electivo o Equivalente en Efectivo	1	2.060.949.840	1.762.469.494	24	Cuentas por pagar	5	5.748.841.230
13	Cuentas por Cobrar	2	4.699.094.913	9.350.669.797	25	Beneficios a los Empleados	6	181.209.429.352
16	Propiedades Planta y Equipo	3	-	-	27	Provisiones	7	391.185.473.185
17	Bienes de Uso Público E Histórico y Culturales		-	-	29	Otros pasivos	8	-
19	Otros activos	4	157.659.180.792	147.569.509.902				-
	NO CORRIENTE		<u>25.713.067.491</u>	<u>24.398.867.354</u>	NO CORRIENTE		<u>-</u>	<u>2.697.496.430</u>
13	Cuentas por Cobrar	2	-	-	24	Cuentas por pagar	5	-
15	inventarios		-	-	25	Beneficios a los Empleados	6	-
16	Propiedades Planta y Equipo	3	19.676.404.080	19.484.009.767	27	Provisiones	7	-
17	Bienes de Uso Público E Histórico y Culturales		-	-	29	Otros pasivos	8	2.697.496.430
19	Otros activos	4	6.036.663.411	5.411.958.588				-
	TOTAL ACTIVO		<u>190.132.292.136</u>	<u>183.578.918.547</u>	TOTAL PASIVO		<u>578.121.743.767</u>	<u>804.268.643.591</u>
	CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS	12	<u>-</u>	<u>-</u>	3 PATRIMONIO		<u>-387.989.481.631</u>	<u>-320.690.027.944</u>
81	Activos Contingentes		497.210.282.145	497.210.282.145	31	Patrimonio de las Entidades de Gobierno	9	-387.989.451.631
83	Deudores de corrient		4.479.508.056	3.614.469.521				-
89	Deudoras por contra (cr)		-501.689.788.201	-500.824.751.866	TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO		<u>190.132.292.136</u>	<u>183.578.918.547</u>
	CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS	13	<u>(13.213.660,00)</u>	<u>-</u>	91 Pasivos Contingentes		<u>19.447.296.079.906</u>	<u>17.607.822.76</u>
			-	-	93 Acreedores de control		<u>0</u>	<u>206.679.896</u>
			-	-	99 Acreedores por contra (db)		<u>-19.447.309.693.586</u>	<u>-18.013.502.659.268</u>


RICARDO JOSE LOZANO PARION
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible


NELSON ENRIQUE MOLANO ROZA
Subdirector Administrativo y Financiero


PIERRE SANCHEZ CRUZ
Censalor Público TP 124346 T

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE			
ESTADO DE RESULTADOS			
COMPARATIVO AL 31 DICIEMBRE DE 2019 - 2018			
(Cifras expresadas en pesos)			
	NOTA	Periodo 2019	Periodo 2018
COD INGRESOS OPERACIONALES (1)	10	257.462.209.585	250.715.335.363
41 Ingresos fiscales		57.212.890.438	55.747.192.171
44 Transferencias y Subvenciones		41.804.736.673	16.463.862.167
47 Operaciones Interinstitucionales		158.444.582.473	178.504.281.025
GASTOS OPERACIONALES (2)	11	240.820.786.405	212.968.187.686
51 De administración y Operación		80.808.456.674	84.813.891.585
53 Deterioro, Depreciaciones, Amortizaciones y Provisiones		10.506.092.111	4.877.274.870
54 Transferencias y Subvenciones		48.239.092.806	55.901.693.991
55 Gastos público social		7.823.498.647	2.429.804.161
57 Operaciones Interinstitucionales		93.143.646.187	85.143.492.988
EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL (3)		16.641.423.180	37.747.147.677
OTROS INGRESOS (4)		10.740.194.860	785.753.040.459
48 Otros ingresos		10.740.194.860	785.753.040.459
SALDO NETO DE CONSOLIDACIÓN EN CUENTAS DE RESULTADO (DB) (5) *		-	-
OTROS GASTOS (6)		285.243.380	68.567.423
58 Otros gastos		285.243.380	68.567.423
EXCEDENTE ó (DÉFICIT) NO OPERACIONAL (7)		10.464.951.479	785.684.473.035
EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO (8)		27.396.374.660	823.433.680.833


RICARDO JOSE LOZANO PICON
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible


NELSON ENRIQUE MOLANO ROZO
Subdirector Administrativo y Financiero


HENRY GARCIA CRUZ
Contador Público TP 124346 T

CERTIFICACION

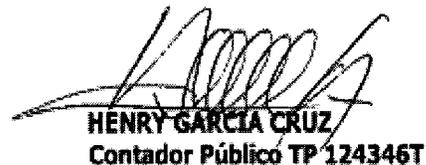
Los suscritos Representante Legal y Contador del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, de acuerdo con lo exigido por la Resolución 706 de diciembre de 2016, emanadas de la Contaduría General de la Nación, se permiten certificar que:

1. La información contenida en los Estados Financieros, ha sido tomada fielmente de los libros "*Sistema Integrado de Información Financiera SIIIF Nación*"; y presenta de forma integral y fidedigna las operaciones económicas, sociales y ambientales realizadas por el Ministerio, obteniendo una seguridad razonable en la información revelada exenta de errores importantes.
2. Los Estados Financieros están preparados bajo la estructura del Nuevo Marco Normativo para Entidades de Gobierno establecido en la Resolución 533 de 2015, la cual está conformada por el Marco Conceptual para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas; y la Doctrina Contable Pública y demás normas concordantes.
3. El valor de los activos, pasivos, patrimonio, ingresos, gastos, y cuentas de orden, han sido revelados en el Estado de Situación Financiera, el Estado de Resultados, el Estado de Cambios en el Patrimonio y las Notas a los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2019.

La presente certificación se expide en Bogotá D.C., a los 14 días del mes de febrero de 2020.



RICARDO JOSE LOZANO PICON
Ministro



HENRY GARCÍA CRUZ
Contador Público TP 124346T