



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME DE AUDITORÍA

**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MADS
FONDO NACIONAL AMBIENTAL FONAM
CREDITO BIRF 7335-CO Y CREDITO BIRF 8133-CO
VIGENCIA 2012**

**CGR-CDMA N°. 015
Junio de 2013**



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME DE AUDITORIA

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS

Contralor Delegado para el Medio Ambiente (E.)	Mauricio Alberto Peñarete O.
Director de Vigilancia Fiscal	Mauricio Alberto Peñarete O.
Supervisor	Heber Orlando Ceballos
Responsable de Auditoria	Ximena Ordóñez Barbosa
Equipo de Auditores	Aida Nury Casallas Medina Diana Lorena Rojas Blanco Ivonne Janeth Guerrero Celis Liliana Andrea Villamizar Sonia E. Ibarquen Carreño Gloria Esperanza Rivera G. José Humberto Jiménez P. Tito Avella. Diana Brigitte Ramírez Herliz Ardila Mantilla



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO	5
2. DICTAMEN	7
2.1. EVALUACION DE GESTIÓN Y RESULTADOS	9
2.1.1 Control de Gestión	10
2.1.1.1 <i>Procesos Administrativos</i>	10
2.1.1.2 <i>Indicadores</i>	10
2.1.1.3 <i>Gestión Presupuestal</i>	11
2.1.2 Control de Resultados	11
2.1.2.1 <i>Objetivos Misionales</i>	11
2.1.2.2 <i>Cumplimiento de Planes Programas y Proyectos e impacto de Políticas Públicas.</i>	11
2.1.2.3 <i>Seguimiento Políticas Públicas.</i>	12
2.1.3 Legalidad.....	12
2.1.4 Financiero.....	13
2.1.4.1 <i>Opinión de los Estados Financieros</i>	15
2.1.5 Sistema de Control Interno.....	15
2.2. FENECIMIENTO DE CUENTA.....	16
2.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS	16
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	17
3.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS.....	17
3.1.1 Gestión	17
3.1.1.1 <i>Procesos Administrativos</i>	17
3.1.1.2 <i>Indicadores</i>	25



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

3.1.1.3	<i>Gestión Presupuestal</i>	27
3.1.2	Resultados	36
3.1.2.1	<i>Objetivos Misionales</i>	36
3.1.2.2	<i>Cumplimiento de Planes, Programas y Proyectos e Impacto de Políticas Públicas</i>	44
3.1.2.3	<i>Seguimiento Políticas Públicas</i>	56
3.1.3	Control Financiero	70
3.1.4	Control de Legalidad	85
3.1.5	DENUNCIAS	122
3.2.	EVALUACIÓN FONDO NACIONAL AMBIENTAL	136
3.2.1.	Procesos Administrativos	137
3.2.2.	Indicadores	138
3.2.3.	Resultados Gestión Presupuestal	139
3.2.4.	Objetivos Misionales	148
3.2.5.	Cumplimiento Planes programas y proyectos	150
3.2.6.	Evaluación Contractual	156
3.2.7.	Resultados del Control Financiero	159
3.3.	CREDITO BIRF 7335-CO. Programa de Inversión para el Desarrollo Sostenible. IDS	167
3.4.	CREDITO 8133-CO	191
3.5.	SEGUIMIENTO A FUNCIONES DE ADVERTENCIA	225
4.	ANEXOS	232



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO

Colombia firmó el Convenio sobre Diversidad Biológica -CBD- en 1992, cuyo objeto es *“la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada”*, aprobado por la Ley 165 de 1994.

En dicha Ley se destaca el art. 6o. Medidas Generales a los Efectos de la Conservación y la Utilización Sostenible, donde cada parte contratante, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares, para lo cual *“a) Elaborará estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes, que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en el presente Convenio que sean pertinentes para la Parte Contratante interesada; y b) Integrará, en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales.”*

En cumplimiento de esta legislación, el Ministerio del Medio Ambiente en 1995, presentó la Política Nacional de Biodiversidad al Consejo Nacional Ambiental, que recomendó su adopción.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del Instituto Alexander Von Humboldt, elaboraron y publicaron la Política Nacional de Biodiversidad el 2 de agosto de 2012, 17 años después de dicho compromiso. El Objetivo de la Política consiste en *“promover la conservación, el conocimiento y el uso sostenible de la biodiversidad, así como la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los conocimientos, innovaciones y prácticas asociados a ella por parte de la comunidad científica nacional, la industria y las comunidades locales”*.

El documento de la política consta de: i) Un diagnóstico, conformado por la definición de Diversidad Biológica colombiana; el por qué es importante la biodiversidad y las Causas Directas e Indirectas de Pérdida de la Biodiversidad en Colombia. ii) Los lineamientos y Estrategias, como son: La estrategia de Conservación, que contiene la consolidación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, la reducción de los procesos y actividades que ocasionan el deterioro de la biodiversidad, promover la restauración de ecosistemas degradados y de especies amenazadas; la estrategia del conocimiento sobre la riqueza biológica del



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

país y el fortalecimiento de la investigación relacionada con sistemas de aprovechamiento sostenible de recursos naturales.

Otra de las estrategias es la de utilizar, la cual busca promover el uso sostenible de los componentes de la biodiversidad a través de promover sistemas de manejo sostenible de recursos naturales renovables; Fortalecer y promover el establecimiento de bancos genéticos y programas de biotecnología; Diseñar e implementar sistemas de valoración multicriterio de los componentes de la biodiversidad y la distribución equitativa de sus beneficios; y, Desarrollar sosteniblemente el potencial económico de la Biodiversidad

Así mismo, diseña los Instrumentos para facilitar la implementación de la política. Dentro de los Instrumentos se encuentran: Capacitación, educación y divulgación; Participación ciudadana; Desarrollos legislativos; Desarrollo institucional; Incentivos; Desarrollo y transferencia de tecnología; y, Establecimiento de sistemas de información.

Otro hecho relevante durante el año 2012, fue la finalización, después de seis años de ejecución, del Convenio de Empréstito 7335-CO por US \$7.000.000, recursos que fueron destinados al Programa de Inversión para el Desarrollo Sostenible de acuerdo al documento del Convenio.

En el año 2011 el Consejo Nacional de Política Económica y Social mediante Documento CONPES 3716 emitió *“Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por US\$10 millones de dólares o su equivalente en otras monedas, destinados al financiamiento adicional del programa de inversión para el desarrollo sostenible – IDS”*.

Como resultado de este documento y de las gestiones adelantadas por el MADS y teniendo en cuenta la finalización del Convenio 7335-CO, la República de Colombia obtuvo un financiamiento adicional del Banco Mundial por US\$10.000.000. El documento de su legalización fue firmado el 20 de junio de 2012 con un plazo de ejecución de tres años.

En el Convenio se estableció que la administración del Proyecto estará a cargo del MADS, que deberá asegurar, mediante convenios interinstitucionales, la debida ejecución del proyecto en lo referente a los recursos asignados al DNP y a IDEAM.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

2. DICTAMEN



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Doctor

JUAN GABRIEL URIBE VEGALARA

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y

Calle 37 No. 8-40

Bogotá D. C.

Respetado Señor Ministro:

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Fondo Nacional Ambiental FONAM, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, el examen del Balance General al 31 de Diciembre de 2012 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el año terminado en esa fecha. Dichos estados financieros fueron examinados y comparados con los del año anterior, los cuales fueron auditados por la Contraloría General de la República.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Asimismo, evaluó el Sistema de Control Interno.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General de la República. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de estos estados financieros, los cuales deben estar de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento o no de la cuenta, con fundamento en la evaluación de la gestión y resultados (Control de Gestión, de Resultados, Financiero (opinión sobre la razonabilidad de los Estados financieros), Legalidad y Control Interno) obtenidos por la administración de la entidad en las áreas y/o procesos auditados.

El representante legal de la entidad Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, rindió la cuenta consolidada por la vigencia fiscal del año 2012, dentro de los plazos previstos en la resolución orgánica No 6289 de marzo de 2012.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA´s) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los estados financieros están libres de errores e inconsistencias significativas. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados financieros los documentos que soportan la gestión y los resultados de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de control interno.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, incluyendo la evaluación de los riesgos de errores significativos en los estados financieros y de la gestión y resultados de la Entidad. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias. Una auditoría también incluye, evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, así como evaluar la presentación general de los estados financieros. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto y la opinión.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de nuestra auditoría.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas.

2.1. EVALUACION DE GESTIÓN Y RESULTADOS

La evaluación de la gestión y resultados se fundamenta en los sistemas de control de: Gestión, Resultados, Legalidad, Financiero y Control Interno; los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas por el equipo auditor.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

2.1.1 Control de Gestión

El componente de Control de Gestión con una ponderación de **20%**, obtuvo una calificación de 59.69 puntos, este componente tuvo por objeto determinar la eficiencia y la eficacia mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.

Se evidenció que durante el 2012 se presentaron debilidades de planeación de la Entidad, como fueron los cambios de modelo de presentación del Plan de Acción, la demora en la aprobación y la falta de seguimiento al mismo. Además durante la vigencia, no se evidenció seguimiento y acompañamiento realizado por la Oficina de Planeación a las diferentes áreas que conforman el Ministerio, por lo que no se observa el cumplimiento de la función de verificar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos del Ministerio, establecido en el Decreto 3570 de 2011. De igual manera no se evidenciaron actividades de verificación y cumplimiento realizadas por la Oficina de Control Interno a las áreas misionales de la Entidad.

2.1.1.1 Procesos Administrativos

Este factor con una ponderación de 15%, obtuvo una calificación de 57.1 puntos, se evaluó la dirección, planeación, la organización control y seguimiento de los procesos administrativos.

2.1.1.2 Indicadores

Este factor con una ponderación de 25%, obtuvo una calificación de 57.1 puntos, se evaluó la formulación, oportunidad, confiabilidad de la información o datos de las variables que los conforman, calidad, utilidad relevancia y pertinencia de los resultados.

El formato F6 de Indicadores de Gestión rendido por la entidad a través de la cuenta, unifica la medición de todos los indicadores de eficacia y economía en un solo indicador, impidiendo la observación del desempeño de cada uno de los indicadores por proyecto que es la intención del formato, además el Ministerio no diseñó un indicador para medir el Principio de Valoración de Costos Ambientales.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

2.1.1.3 Gestión Presupuestal

Este factor con una ponderación de 35%, obtuvo una calificación de 61.9 puntos, se evaluó el manejo de recursos públicos (planeación, asignación, ejecución y evaluación así como la adquisición de bienes y servicios.

2.1.2 Control de Resultados

Este componente con una ponderación del 30%, obtuvo una calificación de 79.9, el control de resultados determina en qué medida el MADS logró el cumplimiento de los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado.

2.1.2.1 Objetivos Misionales

Los objetivos Misionales del MADS en el componente de Control de Resultados tienen una ponderación del 50% y obtuvo una calificación del 81.4 puntos, teniendo en cuenta que la Entidad ha dado cumplimiento a sus objetivos misionales en coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

2.1.2.2 Cumplimiento de Planes Programas y Proyectos e impacto de Políticas Públicas.

Este componente tiene una ponderación del 50% del Control de Resultados y obtuvo una calificación de 78.1 puntos, teniendo en cuenta que durante la vigencia 2012, la Entidad dejó de utilizar la herramienta usada anteriormente para el seguimiento del PA y no desarrolló ninguna otra herramienta para cumplir su función.

Del análisis realizado al Plan de Acción del Ministerio, se evidenció que para el 2012, fue aprobado de la siguiente forma:

- Según acta No. 7 del Comité de Gerencia, el 31 de mayo de 2012, se aprobaron Planes Indicativos y Plan de Acción 2012 así: Se aprobaron los PA de las siguientes Direcciones, bajo el nuevo modelo de planeación definido por la administración: Cambio Climático - Gestión Integral del RH - Asuntos Marinos, Costeros y Recursos A. - Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana - Subdirección Educación y Participación - Oficina Asesora de Planeación – Grupo de Comunicaciones.

Se aprueban en el modelo anterior del PA, y posteriormente pasan al nuevo modelo diseñado por la oficina de planeación las siguiente dependencias:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Secretaría General – Oficina Jurídica – Oficina de Control Interno –
Despacho Ministro – Despacho Viceministra.

- Según acta No. 9 del 19 de junio de 2012, se aprobó PA para las dependencias que se encontraban pendientes: Dirección de Bosques – Dirección General de Coordinación del SINA – Oficina de Negocios Verdes – Oficina de Asuntos Internacionales – Oficina de tecnologías de Información.

Lo anterior generó retraso en la ejecución del Plan de Acción y dificultades para el seguimiento del mismo.

2.1.2.3 Seguimiento a las Políticas Públicas

De conformidad con los objetivos específicos de la Auditoría se realizó seguimiento a tres de las Políticas Públicas expedidas por el Ministerio en el tema de Biodiversidad, Bosques y Respel.

Se evidenció que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del Instituto Alexander Von Humboldt, elaboraron y publicaron la Política Nacional de Biodiversidad el 2 de agosto de 2012. Respecto de la Política de Bosques, el Ministerio se encuentra realizando gestión para ser modificada y la Política de Respel evidencia avance en las acciones propuestas en el Plan de Mejoramiento suscrito con la CGR.

2.1.3 Legalidad

Como resultado de la evaluación de la Gestión de Recursos Públicos y teniendo en cuenta los hallazgos formulados, se generó la siguiente calificación:

El componente de Control de Legalidad, obtuvo una calificación de 78.1 puntos, este componente tuvo por objeto determinar la eficiencia y la eficacia mediante la evaluación de sus procesos administrativos y la gestión realizada por el MADS en las diferentes etapas de la contratación.

La entidad dio cumplimiento a la normativa aplicable para la realización de los procesos contractuales, sin embargo, se evidenciaron deficiencias en la Planeación seguimiento, supervisión a los contratos y en la gestión archivística.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

2.1.4 Financiero

En cumplimiento del Plan General de Auditoría de la vigencia 2012 fueron examinados los Estados Contables del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible y del Fondo Nacional Ambiental a 31 de diciembre de 2012.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE:

La Auditoría a los estados contables incluyó el examen y análisis de las cuentas: Efectivo con el 2.4% de representatividad, Inversiones con el 73.4%, Deudores con 1.7%, Propiedad planta y equipo con el 14% del total del Activo, y Otros Activos de Valorización que representan el 8,5%.

Además, se verificó el Control Interno Contable y el cumplimiento del Plan de Mejoramiento de la vigencia anterior en las metas directamente relacionadas con Estados Financieros.

Las inconsistencias y salvedades, que afectan la razonabilidad de dichos estados contables ascienden a \$653,67 millones, valor que representa el 0.5% del activo total de la entidad.

1. En las notas a los estados contables certificados a 31 de diciembre de 2012, el MADS afirma no tener certeza del saldo de contribuciones no especificadas por cuanto las Corporaciones no presentan oportunamente el valor de las liquidaciones de aportes al Fondo de Compensación Ambiental. Al constatar la causación de ingresos por contribuciones en la siguiente vigencia se observó una subestimación por \$271,04 millones, correspondiente a liquidaciones presentadas del año 2012.
2. El MADS registra saldos de la cuenta Avances y anticipos entregados a Terceros, de convenios sin liquidar desde la vigencia 2011, afectando la liberación de recursos y los resultados de gestión del MADS, presentando una sobreestimación de las cuentas en \$314,03 millones.
3. La cuenta Otros Deudores – 1470, registra saldos que vienen desde la vigencia 2011 sin cancelar, entre los cuales se tienen: Responsabilidades Fiscales por \$24.5 millones, valor sobreestimado en el sentido que el reconocimiento contable de dicha responsabilidad fiscal no tiene asidero jurídico ni contable para el MADS.
4. Al examinarse los valores amortizados a las cuentas de gastos pagados por anticipado, pólizas y seguros se determinó que la entidad no está efectuando



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

con diligencia y oportunidad la debida amortización de los mismos, dando lugar a una sobreestimación en cuantía de \$44,1 millones.

FONDO NACIONAL AMBIENTAL:

La Auditoría a los estados contables consolidado, incluyó el examen y análisis de las cuentas: Efectivo con el 5% de representatividad, Inversiones con el 77%, deudores el 16%, y otros Activos con un 1% del total del Activo.

Se evaluó el sistema de control Interno Contable y el cumplimiento del Plan de Mejoramiento de la vigencia anterior en las metas directamente relacionadas con Estados Financieros.

Los errores o inconsistencias, salvedades, limitaciones o incertidumbres encontradas, que afectan la razonabilidad de dichos estados contables ascienden a \$162,82 millones de pesos, valor que representa el 0,6% de los Activos Totales de la entidad, desagregados así:

1. Durante el año 2012 la cuenta corriente No.230-005554-3 del Banco de Occidente presentó saldo a 31 de diciembre de 2012 notas débito no registradas en libros cuyos valores se originaron desde agosto de 2011, por devolución de gastos financieros GMF, presentando subestimaciones por un valor de \$16.7 millones toda vez que al cierre del año no se había efectuado el reconocimiento contable de las notas débito.
2. A 31 de diciembre de 2012 el Fonam registró \$146,12 millones de recaudos a favor de terceros sin clasificar, situación que evidencia falta de seguimiento al origen de los ingresos recibidos por la entidad afectando la razonabilidad de la información contable. Valor en incertidumbre.

Así mismo, se detectaron inconsistencias de la información contable frente a la registrada en el presupuesto de la entidad, no obstante dichas diferencias no afectan la razonabilidad de los estados contables:

1. El valor informado en el presupuesto de ingresos por tasas de desestimulo de agua presenta una diferencia frente al valor registrado contablemente en la cuenta de ingresos por el mismo concepto por \$181.310 adicionales.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

2. El presupuesto de ingresos para la vigencia 2012 allegado al equipo auditor no refleja en su totalidad el monto de los rendimientos sobre las inversiones, en una diferencia de \$2.453,4 millones menos del registrado en la contabilidad, generándose una subestimación del presupuesto en dicho valor.

2.1.4.1 Opinión de los Estados Financieros

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE:

En nuestra opinión, los estados contables a 31 de diciembre de 2012 presentan en todo aspecto significativo la situación financiera, económica, social y ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como los resultados de las operaciones por el año terminado en esa fecha, contienen la información necesaria y suficiente para su interpretación y comprensión adecuada, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por la Contaduría General de la Nación.

FONDO NACIONAL AMBIENTAL:

En nuestra opinión, los estados contables a 31 de diciembre de 2012 presentan en todo aspecto significativo la situación financiera, económica, social y ambiental del Fondo Nacional Ambiental, así como los resultados de las operaciones por el año terminado en esa fecha, contienen la información necesaria y suficiente para su interpretación y comprensión adecuada, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por la Contaduría General de la Nación.

2.1.5 Sistema de Control Interno.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE:

La evaluación del sistema de control interno arrojó como resultado una calificación de 1.68, ubicando el sistema en el rango de con deficiencias.

En la Vigencia 2012, no se evidenciaron actividades de verificación y cumplimiento realizadas por la Oficina de Control Interno, a las políticas, planes, programas, proyectos y metas del Ministerio, en las áreas misionales. Tampoco se pudo constatar el control de gestión y resultados realizado a los indicadores de gestión diseñados y reportados por la Oficina Asesora de Planeación.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

FONDO NACIONAL AMBIENTAL FONAM

La evaluación del sistema de control interno arrojó como resultado una calificación de 1.35, ubicando el sistema en el rango de Eficiente.

2.2. FENECIMIENTO DE CUENTA

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Con base en la calificación de los componentes, obtenida en la evaluación de la Gestión y Resultados, la Contraloría General de la República no fenece la cuenta de la entidad por la vigencia fiscal correspondiente al año 2012.

FONDO NACIONAL AMBIENTAL FONAM

Con base en el Concepto sobre la Gestión y resultados y la Opinión sobre los Estados Contables de FONAM, la Contraloría General de la República fenece la cuenta de la entidad por la vigencia fiscal correspondiente al año 2012.

2.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 73 hallazgos administrativos, de los cuales 9 corresponden a hallazgos con presunto alcance disciplinario sobre los cuales la Entidad deberá suscribir el Plan de Mejoramiento a través del SIRECI dentro de los 15 días siguientes al recibo del informe final de Auditoría.

Adicionalmente la Entidad debe suscribir un convenio de desempeño ante la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, toda vez que no se le feneció la cuenta fiscal por la vigencia 2012, el cual será suscrito por el Representante Legal, en el mismo término concedido para la suscripción del Plan de Mejoramiento.

Bogotá, D. C,

MAURICIO ALBERTO PEÑARETE ORTIZ
Contralor Delegado para el Medio Ambiente (E.)

Mauricio Peñarete Ortíz DVF
Heber Orlando Ceballos Supervisor



3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

3.1.1 Gestión

La Gestión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible obtuvo una calificación para la vigencia 2012 de **78.89%**, que de acuerdo con la Guía de auditoría de la CGR, la gestión es desfavorable, y se explica en el siguiente cuadro:

COMPONENTE	Factores Mínimos	Ponderación Subcomponente %	Calificación Equipo Auditor	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %
Control de Gestión 20%	Procesos Administrativos	15%	57,1	8,57	20%
	Indicadores	25%	57,1	14,29	
	Gestión Presupuestal y Contractual	35%	61,9	21,66	
	Prestación del Bien o Servicio	25%	60,7	15,18	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN		100%		59,69	11,94
Control de Resultados 30%	Objetivos misionales	50%	78,6	39,29	30%
	Cumplimiento e impacto de Políticas Públicas, Planes Programas y Proyectos	50%	72,9	36,43	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS		100%		75,71	22,71
Control de Legalidad 10%	Cumplimiento de normatividad aplicable al ente o asunto auditado	100%	76,7	76,71	10%
CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD		100%		76,71	7,67
Control Financiero 30%	Razonabilidad o Evaluación Financiera	100%	100,0	100,00	30%
CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO		100%		100,00	30,00
Evaluación del Control Interno 10%	Calidad y Confianza	100%	65,640	65,64	10%
CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO		100%		65,64	6,56
CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA					78,89

3.1.1.1 Procesos Administrativos

Este componente de Control de Gestión, obtuvo una calificación de 57.1 puntos, este componente tuvo por objeto determinar la eficiencia y la eficacia mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad. En la evaluación de los procesos administrativos se evidenciaron los siguientes hallazgos:

- **Plan de Mejoramiento**

H1 Plan de Mejoramiento

A 31 de diciembre de 2012 la Oficina Asesora de Planeación, tenía como fecha de terminación de la acción de mejora sobre el hallazgo H5 Cumplimiento de Metas, para el cual como Acción de Mejora planteaban *“Plan de Acción del Ministerio aprobado”* y lo discriminan en 3 actividades, reformulación y aprobación del Plan de Acción 2012 y Plan indicativo 2011-2014, de acuerdo a la nueva metodología, antigua estructura y nueva estructura, acciones que no fueron efectivas para corregir la causa del hallazgo planteado la cual era: *“Las metas del Plan de Acción se debían definir como los resultados o logros, que se esperan obtener con la ejecución de cada uno de los proyectos que lo conforman y deben estar enfocadas a dar cumplimiento al programa de gobierno.”*

Respuesta MADS

“Basados en los Planes de Acción que fueron ajustados para la vigencia 2012, consideramos que a la fecha de este informe se ha corregido el hallazgo, puesto que las diferentes actividades están enfocadas a la realización de acciones que permitan la consecución de resultados y logros al programa de gobierno y a los compromisos adquiridos a través del Plan Nacional de Desarrollo.”

De igual manera resaltamos que el plan de acción formulado para la vigencia 2013, está formulado bajo la misma premisa, es decir, cumplir con compromisos medibles y verificables que permitan cumplir con los objetivos tanto del Plan de Acción del Ministerio, Plan Nacional de Desarrollo y obteniendo como resultado la consecución de la Política de gobierno.”

Análisis de la Respuesta

Dentro de las acciones de mejora del Hallazgo 5 en particular, establecen para la acción de mejora 3 actividades relacionadas con la reformulación y aprobación del Plan de Acción 2012 y Plan indicativo 2011-2014, *“de acuerdo a la nueva metodología, antigua estructura y nueva estructura”*, acciones no fueron efectivas para un resultado institucional final, situación que refleja debilidades en la formulación del Plan de Mejoramiento. Por tal motivo la observación se mantiene.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Plan de Mejoramiento CREDITO BIRF 7335-CO

Producto de la auditoría practicada a la vigencia 2011 se establecieron 12 acciones de mejoramiento para las cuales la entidad estableció el mismo número de actividades que quedaron dentro del Plan de Mejoramiento.

La evaluación del cumplimiento del Plan de Mejoramiento incluyó la evaluación de las pruebas y documentos aportados por la entidad y la efectividad de las acciones correctivas. El resultado de la evaluación fue el siguiente:

- Los hallazgos H1, H2, H3 acción 3.1 y 3.2, H5, H7, H8, H9, H12; se encuentran cumplidos. Respecto de estos hallazgos la Entidad señaló que en el Crédito BIRF 8133-CO se han acogido todas las observaciones y recomendaciones presentadas por la Contraloría General de la República, teniendo en cuenta la actividad mencionada.
- Los hallazgos H3 Acción 4 Seguimiento a los comodatos, H10 Recursos Fonade Convenio 195077 y H11 conciliación diferencia en cambio no se han cumplido.

Respuesta MADS

- H3 En Acción 4 de 4 seguimientos a los contratos. Seguimiento a Comodatos: *“No se obtuvo evidencia de seguimientos recientes a los mismos tal como lo establecen los respectivos contratos, en los cuáles se debía informar del estado actual de los bienes, datos actualizados de la información de los mismos, resultados de las mediciones, pólizas de garantía, etc.”*

La acción de mejora era la *“Realización de visitas técnicas de inspección y seguimiento”* Actividad y Unidad de Medida era la Elaboración de 21 oficios, sin embargo, se enviaron 16 oficios y por fuera de término es decir el 22 de marzo de 2013, pues la acción de mejora se venció el 15 de febrero de 2013.

En relación a ésta acción la Entidad señala que es importante realizar las siguientes apreciaciones:

“

1. *Inicialmente se programaron 20 visitas técnicas para la revisión de los equipos, dado que las mismas se fundamentaron en que la decisión final de proceso con Monitoreo Ambiental terminaría pronto y favorable al Contratante, y que sería necesario hacer hasta más de 1 visita a los equipos para su revisión y ajuste por parte del proveedor.*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

2. *Solo hasta el mes de octubre se supo por comunicación con el doctor Germán Lozano, abogado de FONADE, que el tribunal ya había fallado y que era desfavorable, que indicaba que los equipos estaban en buen estado y que los casetes eran fungibles, pero a la fecha no ha habido una comunicación de FONADE al Ministerio.*
3. *En este sentido, estando los equipos en general en las mismas condiciones a las que se establecieron en el informe que se anexo a la Contraloría (Crédito BIRF 7335-CO – IDS; Licitación Pública Internacional LPI 319-195077; Contrato FONADE – MONITOREO AMBIENTAL No. 2071444, y que son las que se evaluaron como respuesta al Tribunal de arbitramento que se adelanta entre FONADE-Monitoreo Ambiental, desde el mes de agosto del año 2010, condiciones que no han cambiado, salvo en algunas Corporaciones en que han fallado los motores o bombas que tiene un periodo de vida establecido y que son parte del mantenimiento de los equipos que han venido operando, se consideró que no se justificaba el gasto de recursos pues se preveía que sería necesario hacer más de una visita.*
4. *Así, se considera que una vez FONADE comunique al Ministerio el proceso final del litigio con Monitoreo Ambiental y determine los procedimientos a seguir, no solamente se cumplirán las 20 ya programadas sino que se realizarán las que sean necesarias para hacer una revisión con técnicos en electrónica para determinar las necesidades de cada uno de los equipos y su recuperación.”*

Respecto del H10 Convenio con Fonade 195077, el Ministerio señala que el saldo pendiente en desarrollo del convenio 195077 se encuentra actualmente en un tribunal de arbitramento en la Cámara de Comercio de Bogotá, por esta razón FONADE, no puede reintegrar los recursos hasta tanto no salga el fallo del tribunal.

Análisis de la Respuesta

Analizada la respuesta por el equipo auditor, se evidencia que la acción de mejora no se ha cumplido, teniendo en cuenta que la solución a esta problemática depende de lo determinado a través del procesos contractuales como lo es el Tribunal de Arbitramento y siguientes, sobre los cuales debe tomar decisiones FONADE que es el contratante, e informar al Ministerio, es pertinente continuar con el seguimiento a éste hallazgo.

Así mismo se realizará seguimiento al cumplimiento de la acción de mejora propuesta para el hallazgo relacionado con el Convenio con Fonade hasta que suceda el reintegro de los recursos.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- **Talento Humano**

El Gobierno Nacional mediante Decreto 3575 del 27 de septiembre de 2011 establece la planta de personal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que asciende a 383 cargos; a 31 de diciembre de 2012 los cargos provistos fueron 338, el valor global incluido el costo por nómina, aportes a la Seguridad Social y prestaciones sociales del personal retirado durante el período, asciende a \$17.538 millones.

A diciembre 31 de 2012 se contrataron 325 personas por concepto de servicios profesionales, por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que ascendieron a \$6.115 millones es decir el 34.87% de los gastos de personal, según información suministrada por el MADS.

De acuerdo al tipo de nombramiento las clases de vinculación son: provisional, por encargo, de carrera, ordinario, en período de prueba, en comisión y de libre nombramiento.

Con relación a los Comités Institucionales se evidenció que mediante Resolución 1570 del 12 de septiembre de 2012, se establece el procedimiento para efectuar las elecciones de los representantes de los empleados públicos ante el Comité Paritario de Salud Ocupacional del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; y mediante resolución 2300 del 19 de diciembre de 2012 se conforma el Comité Paritario de Salud Ocupacional del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, designando los representantes por parte de la administración, para la vigencia 2012-2014.

El Comité de Convivencia Laboral fue creado mediante Resolución 937 del 15 de junio de 2012 y se adoptaron medidas preventivas y correctivas de las conductas que constituyen acoso laboral. Posteriormente con Resolución 1648 del 26 de septiembre de 2012 se establece el procedimiento para efectuar las elecciones de los representantes de los empleados públicos ante el Comité de Convivencia Laboral del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; y mediante Resolución 2299 del 19 de diciembre de 2012 se conforma el Comité de Convivencia Laboral del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

H2 Plan Institucional de Capacitación

El artículo 3 del Decreto Ley 1567 de 1998, establece que la entidad formulará con una periodicidad mínima de un año su Plan Institucional de Capacitación y el literal h) del artículo 16 de la ley 909 de 2004, establece que la Comisión de Personal participará en la elaboración del plan anual de formación y capacitación y en el de estímulos y en su seguimiento.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El artículo 65 del Decreto 1227 de 2005, establece que *“los planes de capacitación de las Entidades públicas deben responder a estudios técnicos que identifiquen necesidades y requerimientos de las áreas de trabajo y de los empleados para desarrollar los planes anuales institucionales y las competencias laborales”*.

Se observa que el plan de capacitación para el 2012, no fue anual, no se hizo con una periodicidad mínima de un año, este solo se adopta hasta el 2 de agosto de 2012 con la resolución 1294, lo que indica que no existió plan de capacitación para el período enero a julio, además se observa que en desarrollo del Plan de Capacitación se inició el primer contrato que fue el 27 de septiembre de 2012, casi dos meses después de la adopción del mismo, incumpliendo lo señalado en el artículo 3 del Decreto Ley 1567 de 1998, de tal forma que respondiera de manera permanente con lo establecido en el artículo primero de la resolución 1294 del 02 de agosto de 2012 que dice Adoptar en el MADS el Plan Institucional de Capacitación, *“con el propósito de fortalecer sus capacidades individuales y en equipo, en función de mantener la eficiencia y eficacia, en los procesos y procedimientos administrativos propios del Ministerio y contribuir al fortalecimiento de los conocimientos y de las competencias laborales funcionales y comportamentales para lograr contar con servidores públicos competentes y comprometido”*, y con lo establecido en el artículo 65 del Decreto 1227 de 2005.”

Respuesta MADS

El MADS señala que *“En este orden de ideas y si bien es cierto no se realizaron eventos de capacitación durante el primer semestre del año 2012 no quiere decir que no haya existido plan de capacitación por el período de enero a julio, pues con las actividades desplegadas por la entidad se cumplió con el propósito de fortalecer las capacidades individuales y de equipo, para mantener la eficiencia y la eficacia en los procesos y procedimientos administrativos propios del Ministerio y contribuir al fortalecimiento de los conocimientos y de las competencias laborales funcionales y comportamentales para lograr contar con servidores públicos competentes y comprometido tal como lo dispone la norma.”*

Análisis de la Respuesta

El Ministerio al establecer lo anterior, admite que no se cumplió con lo señalado en el artículo 3 del Decreto Ley 1567 de 1998, en la medida que la entidad no formuló con una periodicidad mínima de un año su Plan Institucional de Capacitación, señaló que participa en su elaboración y seguimiento la Comisión de Personal según lo establecido en el literal h) del artículo 16 de la ley 909 de 2004; aunque se hayan adelantado actividades no se contó con el instrumento como tal, de manera que se diera cumplimiento a la normatividad. Independientemente de las etapas que se deben surtir para la formulación del plan institucional de capacitación de



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

acuerdo a la Guía del DAFP, no se debe afectar su periodicidad, pues se debe contar con acciones contingentes para eventos como estos que le permitan cumplir sin interrupción sus procesos.

Por lo anteriormente expuesto se mantiene el hallazgo.

H3 Términos presentación resultados contractuales

Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades públicas. Atendiendo el concepto de negocio jurídico; deben establecerse los elementos comunes y esenciales a todos los negocios jurídicos que celebre el Estado como: el objeto, el pago y por último, el plazo en el que se deba ejecutar dicho objeto.

Se observa que el plazo de presentación de los informes y productos en los contratos, o de las obligaciones del contratista, no está contemplado específicamente en los mismos, no se establece una fecha determinada, ni está sujeta a la forma de pago, pues dice que los pagos se harán contra entrega de los informes, pero no se establecen fechas, situación que permitiría contar de manera planeada y oportuna con los productos cuando hay lugar a ellos, incidiendo también en una mayor organización en la ejecución de los recursos del mismo.

Tal es el caso de los contratos de prestación de servicios profesionales Nos. 55, 136, 139 177, 325, 380, 436 de 2012.

Este hecho también se evidencia en los contratos de consultoría ejecutados con los recursos del Crédito BIRF 7335-CO para la vigencia 2012, en los cuales el plazo de presentación de los informes y productos, así como de las obligaciones del contratista, no está contemplado específicamente en los mismos.

Respuesta MADS

La entidad manifiesta *“Para el caso de los contratos de prestación de servicios No. 55, 136, 139 177, 325, 380, 436 de 2012, el Ministerio al estructurar los estudios previos previó el desarrollo de los objetos contra entrega de productos verificables, los cuales son recibidos en el término de ejecución previsto en el contrato, sin que necesariamente implique la entrega periódica de productos y/o informes.”*

....cada supervisor de contrato, certificó el recibo a satisfacción de los productos e informes entregados por el contratista, y como consecuencia autorizó el respectivo pago, sin limitar la entrega a una fecha determinada, garantizando de esta manera el cumplimiento del objeto contratado.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Para los contratos del Crédito BIRF 7335-CO, el MADS aduce *“Para el caso concreto, el plazo de presentación de informes y/o productos en los contratos de consultoría individual, se establecen en los Términos de Referencia, así como las obligaciones del contratista, forma de pago, la cual se prevé con la presentación de informes de actividades y/o productos, previa aprobación por parte del Supervisor del Contrato.*

Quiere lo anterior significar que, el Ministerio al estructurar los términos de referencia (TORS) previó el desarrollo de los objetos contra entrega de informes y/o productos verificables, los cuales son recibidos en el término de ejecución previsto en el contrato, sin que necesariamente implique la entrega periódica de productos y/o informes, y que en todo caso para el pago de los honorarios pactados, el supervisor del contrato certifica el recibo a satisfacción de los productos e informes entregados por el contratista, garantizando de esta manera el cumplimiento del objeto contratado.

Así las cosas, para las normas Banca son los TORS, los que establecen todos los elementos de control de la ejecución contractual y la minuta de contrato (modelo Banca), remite a los TORS, que generalmente es el anexo 1.”

Análisis de la Respuesta

Con la respuesta el Ministerio confirma que efectivamente se reciben los informes y/o productos verificables en el término de ejecución previsto, pero no necesariamente implica la entrega periódica de productos y/o informes.

Con relación a los contratos celebrados con los recursos del Crédito se mantiene el hallazgo, teniendo en cuenta que no se evidencia un mecanismo de control y seguimiento a las actividades realizadas por el contratista y ejecución de los recursos en plazos previamente establecidos, por lo tanto el hallazgo se confirma.

Para la evaluación realizada al área de Talento Humano, se tuvo en cuenta la Circular de la Contralora General de la República, relacionada con las nóminas paralelas, así como la atención por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a dichas instrucciones.

La Contralora advierte que *“Corresponde a las entidades estatales evaluar la conveniencia de cada contratación, con el fin de evitar desplazamiento de la función pública a particulares”, y recuerda los parámetros que deben regir en los contratos de prestación de servicios en las entidades estatales, advirtiendo que “un desmedido aumento” de ellos “podría en un momento dado implicar un traslado de la función pública a particulares”.*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

La instrucción de la Contralora General precisa también:

“En cualquiera de los eventos en que se presente la contratación por prestación de servicios, deberán observarse los precisos parámetros definidos en el artículo 1º del decreto 2209 de 1998, según el cual para este tipo de contrataciones debe existir certificación del jefe del organismo en que se de cuenta de alguna de las siguientes situaciones: a) imposibilidad de atención de la actividad con personal de planta, b) cuando el desarrollo de la actividad requiere grado de especialización y, c) cuando existiendo personal de plante éste no es suficiente”.

Al respecto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS aduce que paulatinamente y teniendo en cuenta el proceso de escisión se ha ido reduciendo la contratación de “Servicios Profesionales” por prestación de servicios, puesto que muchos de ellos han sido vinculados a la planta del Ministerio. En reporte del MADS manifiesta que enero de 2012 fue el mes en que más se contrató, 178 personas, y los meses que le siguen de mayor contratación es decir 24, son febrero y agosto de 2012.

Por lo anterior es importante señalar que mediante circular 8300-3-150315 del 01 de diciembre de 2011 suscrita por el Secretario General del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, manifiesta conforme a la Circular Conjunta No. 005 del 23 de noviembre de 2011 expedida por el Ministro de Trabajo y la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, que “ en atención al contenido del Decreto 3575 de 2011 que estableció la Planta de Personal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Resolución No. 0042 de 2011 que ordenó la incorporación de servidores públicos en la misma, es prioridad de esta administración dar cumplimiento efectivo a las normas de carrera administrativa en relación con la provisión de empleos según lo establecido en la Ley 909 de 2004, sus decretos reglamentarios y la Circular 09 de 2011 de la Comisión Nacional del Servicio Civil, por tanto, se procederá en ese sentido, lo cual implica necesariamente una disminución drástica de la contratación de prestación de servicios.

3.1.1.2 Indicadores

Para la evaluación de este factor se tuvo en cuenta la formulación; oportunidad; confiabilidad de la información o datos de las variables que los conforman; calidad; utilidad; relevancia y; pertinencia de los resultados, este factor arrojó como resultado una calificación de 57.1%.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

H4 Indicadores presentados en la Rendición de la Cuenta Vigencia 2012 en el SIRECI.

El formato F6 de Indicadores de Gestión rendido por la entidad a través de la cuenta, unifica la medición de todos los indicadores de eficacia y economía en un solo indicador, impidiendo la observación del desempeño de cada uno de los indicadores por proyecto que es la intención del formato. De la misma manera unifica los resultados mediante la aplicación de promedios en el avance, mostrando un cumplimiento general del 87% sin que se sepa cuáles son los proyectos que presentan mayores diferencias significativas con respecto a la meta.

Con respecto a los indicadores de economía relacionados con la comparación de porcentajes de ejecución presupuestal, adicionalmente a la observación anterior, se está haciendo una división de porcentajes entre lo ejecutado en recursos y avance físico que no muestra las diferencias reales entre las ejecuciones, y menos si se promedian todos los programas.

Es necesario que se incluyan los indicadores por proyecto y que se diseñen de tal manera que se pueda evidenciar una desviación o cumplimiento real de la meta propuesta.

El único indicador de equidad diseñado por la Entidad, no es suficiente para medir este principio en la gestión desarrollada durante la vigencia 2012, a través de este no se puede verificar que la distribución de costos y beneficios, elaborados a través de las políticas, los programas o proyectos que se están implementando, contribuyen de manera equitativa y generan iguales oportunidades de acceso. Adicionalmente, en ningún momento identifica los receptores beneficiados y presentan debilidades en su diseño, formulación e interpretación, ya que refleja como cumplimiento de la meta un 1, que no se entiende que significado representa.

Es importante resaltar que el Ministerio no diseñó un indicador para medir el Principio de Valoración de Costos Ambientales, el cual para la Entidad tiene dos aplicaciones, como institución, en el desarrollo de su gestión, a través del cumplimiento de los programas, proyectos, actividades y metas, que deben conducir a la protección del medio ambiente, y a nivel interno, a través de la promoción de principios y prácticas ambientales, como reciclaje, ahorro de consumo de energía, optimización de los recursos tecnológicos, entre otros.

Finalmente, se observa que el Ministerio continúa sin dar la relevancia al diseño de los indicadores de Gestión, toda vez que ha sido reiterativo, en las deficiencias presentadas para el diseño, seguimiento y evaluación de los mismos. La



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

formulación y las variables que los conforman son simples, se limitan a realizar un seguimiento de cumplimiento presupuestal, los resultados que presentan son incongruentes, como se puede observar en el de equidad (1%) y eficiencia (94%, donde concluye que se superó la meta esperada) e incomparables con vigencias anteriores. Estos indicadores y los resultados generados, no se toman como una herramienta gerencial para la toma de decisiones

Respuesta MADS

“Basados en los Planes de Acción que fueron ajustados para la vigencia 2012, consideramos que a la fecha de este informe se ha tomado las acciones de mejora, puesto que las diferentes actividades, planes y proyectos están enfocados a la realización de acciones que permitan la consecución de resultados y logros al programa de gobierno y a los compromisos adquiridos a través del Plan Nacional de Desarrollo.”

De igual manera, resaltamos que el plan de acción formulado para la vigencia 2013, está formulado bajo las mismas premisas, es decir, cumplir con compromisos medibles y verificables que permitan cumplir con los objetivos tanto del Plan de Acción del Ministerio, Plan Nacional de Desarrollo.”

Análisis de la Respuesta

La observación se mantiene, debido a que la entidad no desvirtúa lo planteado por esta comisión de Auditoría

3.1.1.3 Gestión Presupuestal

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible inició el año 2012 con un presupuesto aprobado por \$183.796,8 millones, durante la vigencia realizó modificaciones, adiciones y disminuciones al mismo, quedando al finalizar el año un presupuesto total de \$152.108,6 millones. De estos recursos comprometió mediante actos administrativos \$130.828,5 millones y efectuó pagos por el orden de \$117.222,9 millones.

El mayor esfuerzo presupuestal del MADS estuvo dirigido a los rubros de: “Estudios Ambientales y Técnicos de Preinversión y/o Evaluación para Iniciativas o Proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo”; “Apoyo para el Fortalecimiento de la Planificación, Ejecución y Monitoreo de Acciones para la Conservación de la Biodiversidad y de los Servicios Ecosistémicos”; “Programa de Fortalecimiento de la Gestión Forestal para la Conservación, Restauración Ecológica y Competitividad”; Política Hídrica Nacional”; “Análisis, Estructuración y Fortalecimiento del Ministerio y del SINA”.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El MADS cerró la vigencia presupuestal 2012 con un monto de compromisos de \$130.828,5 millones, de los cuales obligó \$126.086,8 millones, dejando \$4.754,8 millones en reservas presupuestales, esto es el 3,6% de los recursos comprometidos; dinámica que obedece al ánimo de comprometer recursos por ejecutarlos, aun sabiendo a priori que los resultados o impacto de los mismos no se presentarán en la misma vigencia, lo que evidencia desarticulación de los procesos de planeación, presupuestación y contratación de la entidad, afectando consecuentemente la oportunidad, eficiencia y eficacia en su gestión.

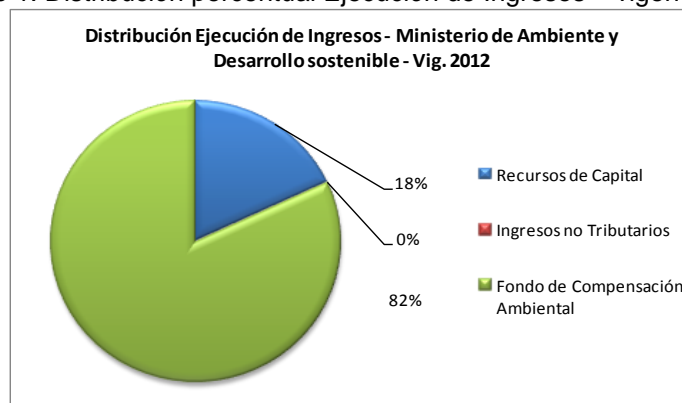
Programación y Planeación Presupuestal

Presupuesto de Ingresos

El presupuesto de rentas y recursos de capital del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible durante el 2012 ascendió a \$51.914,06 millones cuya fuente principal de recursos lo representaron las contribuciones y rendimientos financieros obtenidos del Fondo de Compensación Ambiental; en contraste, fue muy baja la magnitud de los ingresos no tributarios del Ministerio tales como tasas, multas y contribuciones, alcanzando un nivel del 0,03%.

Por lo que se puede manifestar que por su alta financiación, el mayor esfuerzo financiero estuvo principalmente encaminado a la destinación específica en los proyectos financiados por el Fondo de Compensación Ambiental. Lo anterior se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Distribución porcentual Ejecución de Ingresos – vigencia 2012



Fuente: MADS 2012 – Elaboración: Equipo Auditor

Los recursos de capital ingresados durante la vigencia 2012 corresponden a rendimientos financieros de las inversiones y cuentas bancarias, reintegros y otros recursos no apropiados, estos recursos de capital representaron el 18% del total de ingresos de la entidad; en cuanto a los ingresos no tributarios, la representación



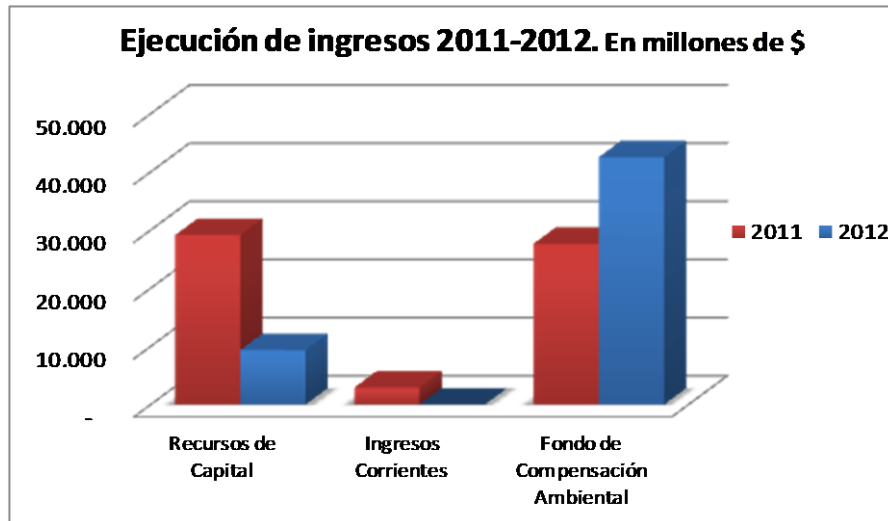
CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

es mínima, toda vez que la competencia de recaudo de tasas, multas y contribuciones se efectúa a través del Fondo Nacional Ambiental.

Presupuesto de Ingresos Comparativo 2011- 2012

Comparativamente con la vigencia 2011 se puede observar una disminución tanto en los recursos de capital como en los ingresos corrientes del MADS, situación dada por la escisión del MAVDT que extinguió los ingresos tributarios y el recaudo de excedentes para el nuevo Ministerio creado; sin embargo los recaudos para el Fondo de Compensación Ambiental incrementaron notablemente de una vigencia a otra. En el gráfico siguiente se ilustra los cambios acaecidos en la ejecución de ingresos de la vigencia fiscal 2011 a la 2012.

Gráfico 2. Ejecución comparativa de Ingresos 2011-2012. En millones \$



Fuente: MADS 2012 – Elaboración: Equipo Auditor

Con la separación del viceministerio de Vivienda y las competencias de saneamiento básico, así como con la creación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, el recaudo de ingresos del Ministerio para la vigencia 2012 se enfoca a recursos del Fondo de Compensación Ambiental, lo que se traduce que su mayor esfuerzo presupuestal estaría encaminado a la redistribución de recursos entre las Corporaciones para la financiación de proyectos puntuales de inversión ambiental. De esta suerte que, para la financiación de acciones encaminadas a cumplir las metas del Plan de Acción se tiene que recurrir a los recaudos de recursos de capital, transferencias de la DTN y el crédito externo.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Ejecución Presupuestal

Presupuesto de Gastos

Al abordar el tema del gasto presupuestal para la vigencia 2012 en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, vale la pena tener en cuenta las consecuencias presupuestales del proceso de escisión culminado durante la vigencia, del mismo modo, la importancia para la política pública ambiental que implica la ejecución de cada uno de los componentes del gasto, así como el cumplimiento de los fines esenciales del Estado aplicables al Ministerio como rector de la política ambiental a nivel nacional. De esta forma, obtenemos una radiografía de los esfuerzos presupuestales para adelantar las funciones misionales y legales de la entidad.

El MADS apropió definitivamente recursos por \$152.108,62 millones, de los cuales comprometió \$130.828,5 millones, de los cuales pagó obligaciones por \$117.222,93 millones. En la siguiente tabla se puede apreciar un agregado de la ejecución presupuestal en el año 2012.

Tabla 1. Ejecución Presupuestal Agregada MADS. Vigencia 2012. En millones \$

DESCRIPCIÓN RUBRO	APROPIACIÓN DEFINITIVA	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS
FUNCIONAMIENTO	75.869,53	62.569,55	61.408,52	59.854,58
Gastos de Personal	20.263,94	17.584,96	17.584,31	17.561,43
Gastos Generales	4.782,17	4.659,20	4.268,92	3.123,55
Transferencias	50.823,41	40.325,39	39.555,29	39.169,60
INVERSIÓN	76.239,10	68.258,97	64.665,26	57.368,35
Infraestructura	2.850,00	2.848,50	2.848,50	2.848,50
Recurso Humano	450,00	213,00	213,00	106,50
Investigación y Estudio	37.150,55	34.281,12	31.135,04	27.839,87
Otros Gastos de Inversión	35.788,55	30.916,35	30.468,72	26.573,48
DEUDA	-	-	-	-
TOTAL GASTOS	152.108,62	130.828,52	126.073,78	117.222,93

Fuente: MADS

H5 Aplicación de recursos asignados

Verificada la rendición de la cuenta enviada por el MADS para la vigencia 2012 se pueden examinar los proyectos inscritos por la entidad en ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; la siguiente tabla muestra aquellos que presentan un porcentaje de avance distinto en el proyecto respecto al tiempo de ejecución del mismo.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Tabla 2. Ejecución Proyectos MADS – vig.2012

NOMBRE DEL PROYECTO	RECURSOS ASIGNADOS	RECURSOS EJECUTADOS	(%) AVANCE TIEMPO	(%) AVANCE RECURSOS	(%) AVANCE DEL PROYECTO
RENOVACION TECNOLOGICA DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN COLOMBIA	1.900.000.000	1.083.370.228	100	57	57
ASISTENCIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS DE EDUCACION AMBIENTAL Y PARTICIPACION SOCIAL EN EL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL REPUBLICA DE COLOMBIA	600.000.000	532.140.874	100	89	89
CAPACITACION EN GESTION AMBIENTAL DEL RIESGO, NACIONAL	300.000.000	263.803.536	100	88	88
IMPLEMENTACION DE PROGRAMA DE ACCION AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO DE LA POLITICA AMBIENTAL EN COLOMBIA.	50.000.000	16.299.025	100	33	33
IMPLEMENTACION DE PROGRAMA DE ACCION AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO DE LA POLITICA AMBIENTAL EN COLOMBIA.	250.000.000	173.514.919	100	69	69
APOYO AL MINISTERIO EN LA GESTIÓN DE LA NEGOCIACIÓN Y COOPERACION INTERNACIONALES EN MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA ESTRATEGIA PARA EL INGRESO DE COLOMBIA A LA OCDE	850.000.000	724.012.079	100	85	85
APOYO AL MINISTERIO EN LA GESTIÓN DE LA NEGOCIACIÓN Y COOPERACION INTERNACIONALES EN MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA ESTRATEGIA PARA EL INGRESO DE COLOMBIA A LA OCDE	140.000.000	58.075.000	100	41	41
FORTALECIMIENTO DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE PARA LA ATENCIÓN DE LAS OBLIGACIONES ASOCIADAS AL PASIVO PENSIONAL QUE PERMITA CUBRIRLAS INTEGRAL, OPORTUNA Y EFICIENTEMENTE. NACIONAL	450.000.000	213.000.000	100	47	47
ASISTENCIA PARA LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS POR COLOMBIA EN EL MARCO DE LOS CONVENIOS INTERNACIONALES.	375.000.000	234.688.205	100	63	63

Fuente: MADS

De acuerdo a la programación de recursos y la ejecución de los mismos se observa que los proyectos descritos en la anterior tabla presentan un porcentaje de avance inferior al avance en tiempo cumplido, no obstante, la entidad reporta el avance en recursos significativo, debe tenerse en cuenta que el giro de los mismos no obedece al cumplimiento de las metas físicas. Situación que se observa frente al cumplimiento efectivo de los objetivos y metas misionales de la entidad para la vigencia 2012.

En respuesta dada por la entidad frente al hallazgo aduce que: “*Si bien es cierto que la ejecución de compromisos estuvo por el 90% no significa que se haya descuidado el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Acción y la contribución al cumplimiento de las metas misionales de la entidad*”, la cual no desvirtúa la naturaleza de la observación, por tanto se mantiene el hallazgo.

H6 D1 O1 Otra incidencia. Soportes de Pagos en la ejecución presupuestal. Presunto alcance disciplinario

Examinados los soportes documentales anexos a cada uno de los pagos efectuados en los contratos seleccionados por la muestra contractual, se determinaron las siguientes observaciones:

- Los soportes anexos a los pagos del contrato No.381 de 2012 suscrito con Gran Imagen E.U., para contratar el servicio de impresión, scanner, fax, fotocopiado para las dependencias del MADS, mediante la modalidad de



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

outsourcing de acuerdo con las características establecidas en la ficha técnica, dentro del proceso de selección abreviada 09 de 2012 y de conformidad con la propuesta presentada por el contratista, aunque existe comunicación enviada por el contratista donde afirma entregar los soportes al servicio prestado, los documentos anexos sólo refiere la factura de venta, sin un detalle concreto de cada concepto de servicio prestado.

- En las órdenes de pago No.364212 del 12 de octubre de 2012 y No.415912 del 22 de noviembre de 2012, realizadas con cargo al contrato No.339 de 2012 cuyo contratista es Nex Computer S.A., no se practicó la retención en la fuente ni de ICA, no obstante en la factura cambiaria se advierte que no son agentes autorretenedores, ni hace alusión a exención de ICA para el Distrito Capital. Lo anterior da lugar a un mayor valor pagado porque han sido llamados a ser sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio y avisos en la jurisdicción de Bogotá D.C.:

Al respecto la Ley 14 de 1983, artículo 32, norma compilada en el artículo 32 del Decreto Distrital 352 de 2002 estableció:

"ARTÍCULO 32º El impuesto de Industria y Comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmueble determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos."

De la lectura de este texto se infiere que como regla general cualquier persona natural o jurídica o sociedad de hecho, pública y privada, por cuanto no hizo distinción, que realizara actividades industriales, comerciales o de servicios en las jurisdicciones municipales, es gravada con el impuesto de industria y comercio, por autorización expresa de la ley, y para evitar una dudosa o equivocada interpretación, el legislador enumeró los sujetos y actividades no sujetas, de lo que se concluye, que las actividades que no se encuentran consagradas como no sujetos por el art. 39 del Decreto 352 de 2002 y el art. 39 de la Ley 14 de 1983, son sujetos del impuestos de I.C.A., por ende, están en la obligación de declarar y pagar dichos impuestos.

Los montos no recaudados por retención en la fuente ascienden a \$12.636.000; y el monto de retención de Ica a \$3.051.594, para un total de \$15.687.594. Lo cual evidencia falencias en el momento de aplicar las retenciones y efectuar los pagos a los contratistas.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Respuesta MADS

“Al respecto es de señalar que el conteo de los servicios de impresión, scanner, fax, fotocopiado, y demás trabajos que recibe el Ministerio en la ejecución del contrato 381 de 2012, se efectúa mediante contadores individuales en cada máquina, por lo cual, para mantener un control estricto no es necesario adjuntar a cada pago el reporte de dichos trabajos, pues los mismos se encuentran en los citados contadores y son objeto de comprobación por parte de la Supervisión, antes de la aprobación del pago.

Igualmente, los informes de consumo son enviados por correo electrónico al Supervisor del Contrato para su respectiva verificación contra los contadores de las maquinas instaladas en el Ministerio, dichos informes no se imprimen a fin de acoger las políticas de cero papel que se encuentra implementando esta Cartera. Para corroborar lo anterior, se adjunta un CD con los reportes de consumo desde el mes de Agosto de 2012, y hasta diciembre del mismo año. Los cuales reposan en los archivos del Supervisor (ANEXO No. 1).

Es fundamental reiterar al equipo auditor de la Contraloría General de la República, que si bien es cierto el Grupo de Tesorería, Presupuesto, Cuentas y Contabilidad, es el responsable de liquidar la cuenta, así como el de registrarla contablemente no practicó la retención en la fuente por compras a la firma NEXCOM S.A., dicha omisión como se observa no fue voluntaria, es decir, no hubo dolo o mala fe, ni mucho menos culpa de parte de los funcionarios que intervinieron en el proceso, pues lo que se presentó, tal como se le manifestó al equipo auditor en su oportunidad, fue un error involuntario inducido por la lectura dada la redacción que aparece en las facturas, al tener impresa en renglón separado la expresión “AUTORRETENEDORES”, sin haber leído las dos últimas palabras del renglón anterior que dice “NO SOMOS” lo que motivó que los funcionarios hubieran realizado la lectura en la forma mencionada. Así las cosas, y teniendo en cuenta además que la firma NEXCOM S.A., reintegró al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la suma de \$11.056.500,00 correspondiente a la retención en la fuente por compras, dejada de practicar, tal como consta en la copia del comprobante de consignación que se adjunta, les solicitamos muy comedidamente, no elevar esta observación a la categoría de hallazgo con incidencia disciplinaria.

En cuanto a la retención del Impuesto de Industria y Comercio ICA, queremos reiterar que la misma no aplica, pues se trata de un contribuyente cuyo domicilio principal es el municipio de Cota, que en su factura claramente advierte “Favor abstenerse de efectuar retención sobre ICA. NEXCOM es exento de ICA según decreto 128 del 16/06/09 Municipio de Cota”, que la venta hecha al MADS, la hizo directamente desde su sede principal en Cota – Cundinamarca, tal como se desprende de la información contenida en la factura y en el Registro Único Tributario – RUT, cuya copia se adjunta, la cual denota su domicilio en el municipio de COTA.”



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Análisis de la Respuesta

Dado que la entidad admite del error involuntario en la retención en la fuente, el hallazgo se mantiene; en cuanto a la retención de ICA se aclara que dicho impuesto aplica en el sitio de la realización de la actividad, en este caso, la venta se realizó en el Distrito Capital y no en el Municipio de Cota; por lo tanto se dará traslado a las autoridades tributarias competentes, así como el órgano de control disciplinario para lo de su competencia.

Cierre Presupuestal

El MADS cerró la vigencia presupuestal 2012 con un monto de compromisos de \$130.828,5 millones, de los cuales obligó \$126.086,8 millones, dejando \$4.566,48 millones en reservas presupuestales, esto es el 3,6% de los recursos comprometidos.

Es importante recordar que una reserva presupuestal se genera cuando el compromiso es legalmente constituido pero cuyo objeto no fue cumplido dentro del año fiscal que termina y será pagada dentro de la vigencia siguiente, en términos concretos las reservas son el resultado de un hecho de fuerza mayor que obligue su constitución, previa justificación por parte de la entidad.

De tal manera que en la vigencia 2011 se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$3.671,59 millones, valores que fueron ejecutados durante el año 2012 para cubrir obligaciones causadas por valor de \$3.611,91 millones que representaban el mismo valor de los pagos acumulados. El nivel de ejecución de reservas para la vigencia fue del 98%. En la siguiente tabla se puede observar el detalle por cada uno de los componentes del gasto agregados.

Tabla 3. Reservas constituidas en la vigencia 2012 ejecutadas en 2013

DESCRIPCION	Compromiso	%		Pagos	Cancelaciones	% Ejecución reserva
		Compromiso/ Total	Obligación			
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	548,07	15%	534,61	534,61	13,46	98%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	32,25	1%	32,25	32,25	-	100%
INVERSION	3.091,26	84%	3.045,04	3.045,04	46,22	99%
TOTAL RESERVAS	3.671,59	100%	3.611,91	3.611,91	59,68	98%

Fuente: MADS

Así mismo, durante la vigencia 2012 se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$4.566,48 millones, de las cuales a mayo de 2013, se ejecutaron \$1.059,4 millones, y se cancelaron \$3.507,08 millones, se tenía una ejecución en reservas



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

del 23%. En la siguiente tabla se puede observar el detalle por cada uno de los componentes del gasto agregados.

Tabla 4. Reservas constituidas en 2011 ejecutadas en 2012

DESCRIPCION	Compromiso	Rubro/Total	Obligación	Obligación/Compromiso	Pagos	Pagos / Compromisos	Cancelaciones
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	344,47	8%	176,22	51%	176,22	51%	168,25
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	767,88	17%	5,60	1%	5,60	1%	762,28
INVERSION	3.454,13	76%	915,48	27%	877,58	25%	2.576,55
TOTAL RESERVAS	4.566,48	100%	1.097,31	24%	1.059,40	23%	3.507,08

Fuente: MADS

H7 Reservas Presupuestales

Examinados los rubros de reservas presupuestales en la vigencia 2012, se observan dos conceptos:

Rubro del gasto de funcionamiento, Fortalecimiento a la consulta previa, Convenio 169 OIT, Ley 21 de 1991, Ley 70 de 1993; para la vigencia 2013 quedó en reservas el 18% de los recursos comprometidos, lo que representan el \$752 millones.

Respuesta MADS

Respecto a la justificación de las reservas presupuestales la entidad aduce que “se han presentado dificultades de orden público en algunos sectores establecidos para la socialización del Decreto, con enfrentamientos bélicos entre el ejército y grupos al margen de la ley”.

Análisis de la Respuesta

No obstante la situación de orden público genera riesgos para la realización de actividades con la comunidad, es importante tener en cuenta que no se trata de una situación nueva, por lo que durante el proceso de planeación debió atenderse este tipo de riesgos para la generación de estrategias alternativas que conduzcan a la realización de los objetivos de los convenios.

Rubro de inversión, “Estudios Ambientales y Técnicos de Preinversión y/o Evaluación para Iniciativas o Proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo”; para la vigencia 2013 quedó en reservas el 27% de los recursos comprometidos en el proyecto, lo que representan el \$1.698,7 millones.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Los convenios interadministrativos asociados al citado rubro presupuestal son: Convenios 018/2012, 46/2012, 47/2012 y 77/2012. La entidad fundamenta la constitución de las reservas en el retraso debido al proceso de elección de los directores de las Corporaciones Autónomas, situaciones de orden público y ola invernal; situaciones anteriores que son previsibles como la elección de directores, toda vez que es un proceso que se efectúa conforme a programaciones agendadas por las corporaciones.

Es importante mencionar que en la planeación de cada uno de los convenios debe tenerse en cuenta los riesgos asociados al cumplimiento de las actividades, tales como las situaciones acaecidas que motivaron el retraso de las actividades y posterior constitución de reservas, evidenciándose deficiencias en la planeación que trae consigo demoras en la consecución de las metas de los proyectos del Plan de Acción.

En consecuencia, el hallazgo se mantiene bajo la perspectiva de tomar acciones correctivas que incluyan escenarios de riesgos en la realización de las actividades, desde los procesos de planeación de los convenios, planteando tiempos y metas razonables acorde a cada proyecto.

3.1.2 Resultados

3.1.2.1 Objetivos Misionales

H8 Publicación del PA del Ministerio.

En la Ley 1474 del 12 de julio de 2011, por medio de la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, en el artículo 74 – Plan de acción de las Entidades Públicas, del Capítulo VI – Políticas Institucionales y Pedagógicas, establece:

“ARTÍCULO 74. PLAN DE ACCIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS. A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año, deberán publicar en su respectiva página web el Plan de Acción para el año siguiente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión.

A partir del año siguiente, el Plan de Acción deberá estar acompañado del informe de gestión del año inmediatamente anterior.

Igualmente publicarán por dicho medio su presupuesto debidamente desagregado, así como las modificaciones a este o a su desagregación.”



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El Ministerio incumplió con dicha normatividad, debido a que el Plan de Acción fue aprobado de la siguiente forma:

ACTA COMITÉ DE GERENCIA	OBSERVACIONES
7 31 DE MAYO DE 2012	Aprobación Planes Indicativos y Plan de Acción 2012 Se aprobaron los PA de las siguientes Direcciones, bajo el nuevo modelo de planeación definido por la administración: Cambio Climático - Gestión Integral del RH - Asuntos Marinos, Costeros y Recursos A. - Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana - Subdirección Educación y Participación - Oficina Asesora de Planeación – Grupo de Comunicaciones. Se aprueban en el modelo anterior del PA, pero deben pasar al nuevo modelo diseñado por la oficina de planeación: Secretaría General – Oficina Jurídica – Oficina de Control Interno – Despacho Ministro – Despacho Viceministra.
9 19 de junio de 2012	Aprobación PA dependencias que se encontraban pendientes: Dirección de Bosques – Dirección General de Coordinación del SINA – Oficina de Negocios Verdes – Oficina de Asuntos Internacionales – Oficina de tecnologías de Información.

Respuesta MADS:

“Una vez revisada la página Web del Ministerio, se pudo evidenciar la publicación del Plan de Acción vigencia 2012, ésta fue realizada dentro de los plazos establecidos para tal fin según al artículo 74 de la Ley 1474 de julio de 2011.

En cuanto a la aprobación de las actas de Comité de Gerencia del 31 de mayo y 19 de junio de 2012 a las que hace alusión la Contraloría, aclaramos que esta aprobación se realizó basada en el ejercicio de Planeación Estratégica que realizó la Alta Dirección del Ministerio donde se establecieron algunos ajustes y lineamientos para los Planes de Acción de la Entidad. A partir de allí, se inició un ajuste a dichos Planes para cada una de las Dependencias, siendo aprobados con las actas mencionadas.

Es de resaltar, que para la vigencia actual (2013) se publicaron los documentos que indica el artículo 74 de la Ley 1474 dentro de los términos establecidos para tal fin. Por lo anterior, respetuosamente solicitamos no tener en cuenta este hallazgo dentro del informe final.

*La verificación de la fecha de publicación se puede realizar en el siguiente enlace:
http://www.MADS.gov.co/documentos/8033_20120301_plan_accion_mads_2012.pdf.
Publicado el 03 de enero de 2012.”*

Análisis de la Respuesta

Conforme al objetivo planteado en el Acta 7 del 31 de mayo de 2012 “Aprobación Planes Indicativos y Plan de Acción 2012” no se observa que lo establecido en las



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

actas 7 y 9 corresponden a ajustes del Plan de Acción, si no al Plan de Acción de la vigencia 2012. Adicionalmente, al cruzar la información contenida en el enlace referido por la Entidad, se observan grandes diferencias entre lo allí establecido y el seguimiento realizado a la información suministrada del Plan de Acción de cada una de las direcciones del Ministerio.

Se retira la connotación disciplinaria, debido a que se presentó, pero se deja la observación debido a que la información publicada en la página es muy distinta a lo aprobado en el Plan de Acción de la Entidad

H9 Seguimiento del Plan de Acción por parte de la Oficina de Planeación.

Se evidenció que durante el 2012 se presentaron debilidades en la planeación de la Entidad, como los cambios de modelo de presentación del Plan, la demora en la aprobación y la falta de seguimiento del Plan de Acción, hechos que guardan relación con los continuos cambios de Jefe de la Oficina Asesora de Planeación.

Además durante la vigencia, no se evidenció seguimiento y acompañamiento realizado por la oficina de planeación a las diferentes áreas que conforman el Ministerio, por lo que no se observa el cumplimiento de la función de verificar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos del Ministerio, establecido en el Decreto 3570 de 2011. La Entidad dejó de utilizar la herramienta anterior, con la cual se adelantaba el seguimiento del PA y no desarrolló ninguna otra herramienta para cumplir su función.

Este hecho puede generar retrasos en el seguimiento que debe realizar esta Oficina al cumplimiento de las metas del Plan de Acción.

Respuesta MADS:

Si bien es cierto que durante la vigencia 2012 se realizaron cambios en la Jefatura de la Oficina Asesora de Planeación, es importante aclarar que en ningún caso la Oficina Asesora de Planeación permaneció sin Jefe a cargo, garantizando la aplicación de las directrices de la alta dirección y el cumplimiento de sus obligaciones.

Se aclara al Grupo Auditor que el seguimiento a las metas del Plan de Acción fue efectuado en forma permanente por la Oficina Asesora de Planeación, independiente de quien se desempeñaba como Jefe. (Se anexa C.D.)

“Todos los ajustes realizados a los Planes de Acción, y a la aplicación de los mismos, tuvieron un acompañamiento permanente por parte de la Oficina Asesora de Planeación.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El nuevo modelo de Plan de Acción, se proyectó teniendo en cuenta los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y basados en cinco ejes estratégicos (Oferta, Demanda, Calidad, Riesgo y Gobernanza) y, su objetivo era visualizar y garantizar que las acciones planteadas cubrieran las metas de Gobierno del Cuatrienio.

En la actualidad el seguimiento se está realizando mediante una base de datos en la que cada dependencia reporta las tareas realizadas para el cumplimiento de las actividades. Por lo que a pesar de no haberse utilizado la herramienta SINAPSIS, se realizó el seguimiento de manera oportuna, continua y adecuada.”

Análisis de la Respuesta

El hallazgo va dirigido a la alta rotación de personal en el cargo durante la vigencia, situación que afectó el normal desempeño de la gestión de la oficina, lo cual se evidencia en la demora de aprobación del Plan de Acción de las diferentes áreas del Ministerio, así como en seguimiento y acompañamiento en el cumplimiento del Plan de Acción durante la vigencia.

La Entidad no suministró soportes con los cuales se evidencie lo argumentado en la respuesta, adicionalmente, el nuevo modelo del Plan de Acción, fue elaborado después de mayo de 2012 y la última aprobación del Plan de Acción fue el 19 de junio de 2012, es decir a mitad de la vigencia, por lo tanto el hallazgo se confirma.

H10 Formulación Plan de Acción Metas

Los porcentajes de cumplimiento de las metas del PA, se califican con más del 100%, hecho que distorsiona el verdadero resultado de la gestión, debido a que metas con cumplimiento del 200%, 167%, arrastran el cumplimiento de metas con 0 % de avance y refleja una gestión satisfactoria. Esta debilidad presentada en vigencias anteriores ya había sido corregida por el Ministerio, y nuevamente se vuelve a presentar. Adicionalmente, no se observa que se asignen pesos diferentes, relacionados con destacar unas metas con respecto de otras, debido a la importancia.

Respuesta MADS

“Las metas reportadas con un cumplimiento del 200%. corresponden a un error involuntario en la aproximación al incluirlo en el libro de Excel, es decir, la meta realmente se cumplió al 100% que era el porcentaje que arrojaría el resultado de la meta (0.5), al digitarlo en la hoja de Excel fue aproximado el resultado a (1) y arrojando el 200% de cumplimiento.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En la actualidad la base de datos en la que se está registrando el avance por dependencia no permite que se presenten estas situaciones. Razón por la cual, no se volverán a presentar esas cifras.”

Análisis de la Respuesta

La Entidad acepta el hallazgo, por lo tanto se confirma.

H11 Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno - SISMEG

El avance de cumplimiento acumulado del Plan Nacional de Desarrollo por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a 31 de diciembre de 2012, reflejado en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA ¹, por objetivos – Sostenibilidad Ambiental es del 35.58%, y por sectores – Ambiente es del 35.88%.

Igualmente, en el mismo sistema se observa que de las 4 estrategias establecidas, conformada por 33 metas, durante la vigencia 2012 únicamente cumplieron 7 al 100%, equivalente al 5% así:

ESTRATEGIA	METAS	CUMPLIDAS al 100%	SIN META ASIGNADA	% CUMPLIMIENTO
BIODIVERSIDAD Y SUS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS	9	4	2	44
GESTIÓN INTEGRAL DEL RECURSO HÍDRICO	4	0	4	0
GESTION AMBIENTAL SECTORIA Y URBANA	12	3	0	25
CAMBIO CLIMÁTICO, REDUCCIÓN DE LA VULNERABILIDAD Y ADAPTACIÓN Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO BAJO EN CARBONO	8	0	2	0

Fuente: Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA

Lo anterior, evidencia un retraso en la gestión del Ministerio en el cumplimiento de metas y objetivos del Plan Nacional de desarrollo, si se tiene en cuenta que faltan menos de dos años para culminar el periodo de Gobierno.

¹ El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA se ha consolidado en Colombia como una de las fuentes de información más relevantes en materia de seguimiento y evaluación de Políticas Públicas. El sistema liderado desde el Departamento Nacional de Planeación, gestiona el manejo de la información relacionada con la agenda de evaluación, el seguimiento al plan nacional de desarrollo y el afianzamiento de la cultura de gestión pública por resultados en el país y en la región de América Latina, tomado de <https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/default.aspx>



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Respuesta MADS

La Entidad informa que en la Guía Metodológica para el Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y la Evaluación de Políticas se define la responsabilidad de la Oficina Asesora de Planeación y el papel de cada uno de los actores del sistema. Por último, describen los avances en los diferentes programas como son: Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos, Gestión Integral del Recurso Hídrico, Gestión Ambiental Sectorial y Urbana, Cambio Climático, Reducción de la Vulnerabilidad y Adaptación y Estrategia de Desarrollo Bajo en Carbono.

Análisis de la Respuesta

El hallazgo se confirma, debido a que la entidad no desvirtúa lo planteado por esta comisión de Auditoría

H12 Informes Oficina de Control Interno

El sistema de control interno, permite identificar las áreas críticas y por consiguiente los riesgos a que están sometidas las instituciones del Estado, las cuales deben quedar documentadas para producir información confiable que permita el establecimiento oportuno de correctivos.

No se evidenciaron actividades de verificación y cumplimiento realizadas por la oficina de control interno, a:

- Las políticas, planes, programas, proyectos y metas del Ministerio, en las áreas misionales. Tampoco se pudo constatar el control de gestión y resultados realizado a los indicadores de gestión diseñados y reportados por la oficina asesora de planeación.
- Lo relacionado con la formulación del Plan Institucional de Capacitación 2012, según información reportada por Talento Humano a esa dependencia con correo del 13 de diciembre de 2012, no se suministró información sobre los resultados de las evaluaciones de las áreas, resaltando las acciones de mejoramiento detectadas; ni se registró la situación ex ante y ex post de las problemáticas priorizadas en el PIC. Lo anterior contradice lo estipulado en el artículo sexto de la resolución 1294 del 02 de agosto de 20 de agosto de 2012, lo cual puede incidir en la formulación de los planes y programas de capacitación para lograr el desarrollo de las capacidades, destrezas, valores y competencias fundamentales de los empleados. Se trata de una oblicación diferente a lo establecido en el Plan de Desarrollo Administrativo que es una exigencia del Decreto 3622 de 2005, Ley 489 de 1998; el alcance de la Oficina de Control Interno no va más allá de esta exigencia.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Es importante señalar de acuerdo a la información suministrada por la Oficina de Control Interno, relacionada con el Área de Talento Humano, su labor se circunscribe especialmente a los informes de austeridad del gasto, al seguimiento referente a administración de personal y contratación de servicios personales, no se evidencia la presencia de control interno en otros aspectos de talento humano, por lo que no permite identificar los posibles riesgos que se puedan presentar, y tomar medidas preventivas y/o correctivas a que haya lugar, situación que incide en la toma de decisiones del Área.

- Evaluaciones periódicas y seguimiento al Crédito BIRF 7335-CO, distintas al seguimiento al Plan de Mejoramiento, hecho que no permite identificar los posibles riesgos que se puedan presentar, y tomar medidas preventivas y/o correctivas a que haya lugar.

Respuesta MADS

“La Oficina de Control Interno- OCI durante la vigencia 2012, realizó seguimiento al plan de acción institucional incluidas todas las áreas misionales, así como a la ejecución presupuestal de las mismas y al cumplimiento de los planes de mejoramiento suscritos con ocasión a los informes de la CGR, tal y como se puede observar en la evaluación realizada a todas las dependencias y enviada al Grupo de Talento Humano de la entidad de lo cual anexamos copia.

Al despacho del señor Ministro fue remitido por parte de la OCI el informe consolidado de seguimiento a la ejecución del plan de acción 2012 el 25 de febrero de 2013, mediante memorando No.8170-3-5739, el cual se anexa.

De igual manera, en cuanto a las actividades de verificación y cumplimiento realizadas por la Oficina de Control Interno, a las políticas, planes, programas, proyectos y metas del Ministerio, en las áreas misionales, informamos que la Oficina de Control Interno practicó Auditoría a la ejecución del Plan de Acción que definieron para la vigencia de 2012, la Dirección de Asuntos Marinos y Recursos Acuáticos y la Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles, informes que fueron entregados a los Directores de las áreas con memorandos 8170-3 9401 del 22 de marzo de 2013 y 81 70-3-8375 del 15 de marzo de 2013, respectivamente, de lo cual anexamos copia.

En cuanto a que tampoco se pudo constatar el control de gestión y resultados realizado a los indicadores de gestión diseñados y reportados por la Oficina Asesora de Planeación, al respecto se informa que la Oficina de Control Interno en cumplimiento del artículo 39 de la Ley 909 de 2004 efectuó la evaluación de la gestión desarrollada por las Dependencias del Ministerio, dentro de la cual se tuvo



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

como un referente para la citada evaluación “El porcentaje de cumplimiento de las metas del Plan de Acción reportado por la Oficina Asesora de Planeación para el año 2012.”

Con Memorando No. 8170-3-4351 del 13 de febrero de 2013, la Jefe de la Oficina de Control Interno envió al Despacho del Señor Ministro, Viceministra, Secretario General, Directores, Subdirectores y Jefes de Oficina, el resultado de la citada evaluación.

Por lo anterior, se considera que la OCI sí efectuó el control de gestión y resultados a los indicadores de gestión diseñados por la Oficina Asesora de Planeación.”

Análisis de la Respuesta

Por todas las deficiencias establecidas por el equipo auditor de la CGR con relación al diseño y aplicación de los indicadores de gestión elaborados por la Entidad, se observa la falta de control de gestión y resultados realizados por la Oficina de Control Interno.

Adicionalmente, de la información suministrada como soportes de la respuesta, se observa que la fecha de la evaluación de Gestión por Dependencia hecha por la Oficina de Control Interno a las dependencias de: Control Interno, Secretaría General, Subdirección Educación y Participación, Direcciones de Cambio Climático, Asuntos Ambientales, Bosques, General de Coordinación SINA, Viceministerio de Ambiente, oficinas de Asuntos Internacionales, Negocios Verdes, Asesora Jurídica, Asesora de Planeación, Despacho y Viceministerio de Ambiente, corresponde al mes de febrero de 2011.

Con respecto al informe consolidado del Plan de Acción 2012, se limita a realizar un reporte de porcentual a la ejecución financiera y del Plan de acción, realizada por la Oficina de Planeación, y por último, los informes de seguimiento a la ejecución del Plan de Acción de las Direcciones de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos fue realizada en marzo 22 de 2013, cuando ya culminó la gestión de la vigencia 2012, es decir que no realizó acompañamiento oportuno sino una evaluación final de la Dirección.

Respecto del seguimiento al área de Talento Humano teniendo en cuenta la respuesta del MADS el hallazgo se confirma toda vez que si evaluó la gestión interna de las áreas por el período anterior a la formulación del PIC es decir, 2011, no cumplió con la función de “Apoyar la evaluación del impacto de la capacitación, registrando la situación, ex ante y ex post de la problemáticas priorizadas en el PIC.”, aduciendo el proceso de escisión lo cual no la eximía, además la entidad afirma



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

que *“la ausencia de esta evaluación no incide en la formulación de los planes y programas de capacitación para lograr el desarrollo de las capacidades, destrezas, valores y competencias fundamentales de los empleados por cuanto existen otras fuentes de diagnóstico válidas para su formulación.”*, lo que indica que efectivamente no dio cumplimiento a la norma.

De igual manera la entidad señaló que tiene un mayor alcance la presencia de control interno, sin relacionar cuales.

Los formatos que se adjuntan en la respuesta denominados *“Evaluación de gestión por dependencia”* no dicen mucho, y tienen fecha de febrero de 2011, además no se adjuntó la de talento humano.

Con relación al Crédito BIRF 7335, la respuesta de la entidad confirma que su alcance no fue más allá del seguimiento al plan de mejoramiento, que no realizó evaluación al crédito BIRF 7335-CO en la vigencia 2012. No se considera justa causa cuando afirma la entidad *“que para la evaluación independiente que desarrollan las Oficinas de Control se tienen en cuenta las normas de auditoría generalmente aceptadas dentro de las cuales se establece que no es posible evaluar el universo de procesos, procedimientos y proyectos de la entidad.”* Además hay que tener en cuenta que el Crédito finalizaba el 31 de octubre de 2012; por lo tanto se confirma el hallazgo.

3.1.2.2 Cumplimiento de Planes, Programas y Proyectos e Impacto de Políticas Públicas

H13 Dirección De Asuntos Ambientales Sectoriales y Urbanos – DAASU

El Plan de Acción de la Dirección está conformado por 3 objetivos, 27 actividades (5 no tienen meta establecida para la vigencia 2012), las cuales a su vez se dividen en 44 actividades más, y reportan un cumplimiento total de avance del 96.9%.

De la revisión se observa, que el Ministerio presenta cumplimiento de más del 100%, con lo cual arrastra el cumplimiento total de la dirección, como se puede observar en el cumplimiento del objetivo *“III Liderar el fortalecimiento institucional que asegure el uso sostenible de los recursos naturales renovables en los sectores productivos”*, de 5 actividades establecidas cumplieron 3 con el 100%, a una le asignaron 200% y otra tenía 0% de cumplimiento, y como resultado arroja un 100% en todo el objetivo, hecho que distorsiona la realidad de la Dirección, y a la vez de la Entidad ya que con el 200% de la meta cubre la actividad que no cumplió, como es *“Implementación de programas de sensibilización y educación al consumidor para cambiar sus hábitos de consumo insostenibles”*.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Igual situación ocurre con el objetivo “I-Lograr la sostenibilidad de los sectores productivos”, donde le asignan un cumplimiento de las actividades 1 del 150% y 12 del 144%, arrojando un cumplimiento del 96.7%, cuando en realidad es diferente, de acuerdo a lo establecido posteriormente, en el presente informe.

En conclusión, el porcentaje de cumplimiento para la CGR, después de la revisión realizada con los soportes suministrados por el Ministerio para esta Dirección corresponde a un 88% y no del 96.9% como reporta la Entidad, así:

Actividad 1- Definición y seguimiento a la implementación de estrategias e instrumentos para la reducción del uso de mercurio en proyectos de minería.

- Elaboración de la estrategia para la reducción del uso de mercurio en los proyectos mineros.

La entidad responde que en relación con el uso del mercurio en la minería celebró el Acuerdo No. MC/4030-09-2203 – Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, Proyecto: “Contribución a la construcción de un plan estratégico regional para la reducción del uso del mercurio en la minería aurífera artesanal y de pequeña escala”, el cual arrojó como resultado:

1- La “Sinopsis Nacional de la Minería Aurífera Artesanal y de pequeña Escala” ASGM – Etapa de diagnóstico del proyecto, donde identificaron las debilidades administrativas, técnicas, tecnológicas y socio-económicas del sector.

2- Los “Lineamientos para la Formulación del Plan Estratégico Nacional para la reducción del Uso de Mercurio en la Minería Aurífera Artesanal y de Pequeña escala”, propuesta de gestión interinstitucional para la disminución y/o eliminación total del uso de mercurio en la ASGM del país, con una perspectiva de 5 años. Los objetivos, metas y líneas estratégicas de acción planteadas en dicho documento, se encuentran alineados, tanto con los planteamientos internacionales sobre la reducción en el uso del mercurio en la minería artesanal y en pequeña escala, como con el proyecto de Ley de Mercurio que se encuentra actualmente en curso en el Congreso de la República de Colombia, buscando con esto la articulación de dichos lineamientos con las demás acciones propuestas por el Gobierno Nacional para el control de mercurio en el país.

En el informe consolidado del proyecto informan que se dio total cumplimiento a los compromisos establecidos en el acuerdo original, con excepción de la Reunión de cierre del proyecto en Colombia, actividad que se ejecutará en la fecha que se concerte con el PNUMA, durante el primer semestre del año 2013, correspondiente a la Actividad 4: *“Intercambio de experiencias a nivel internacional y establecimiento de lineamientos para el plan nacional para la*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

reducción del uso del mercurio en la minería de oro artesanal y de pequeña escala en Colombia”

Observaciones:

- Se presenta confusión para determinar el grado de cumplimiento de la meta, o bien se realiza con la ejecución de este convenio o con los proyectos piloto de minería, de igual forma, ninguno de los dos fue cumplido totalmente en la vigencia.
- Para el cumplimiento de este convenio se celebraron 4 contratos de prestación de servicios profesionales por valor de \$70 millones, para ser realizados entre agosto y diciembre de 2012.
- El trabajo realizado para la formulación del Plan Estratégico no tiene indicador o meta establecido para su seguimiento, por lo tanto no se refleja en la gestión realizada por la Entidad.
- Para la Comisión de auditoría surge como interrogante el por qué para estos estudios no se tomó como base o insumo los proyectos financiados a través del Fondo de Compensación Ambiental FCA vigencias 2007 a 2010 en las siguientes Corporaciones Autónomas Regionales como: Codechocó, Corpomojana, Corpourabá, CDA, CSB, Corponariño, por un valor aproximado de \$.1.482 millones–, descritos así:²

“INFORME DE GESTIÓN 2010

CODECHOCÓ – Proyectos Aprobados 2010 -

Implementación de Procesos de Producción Más Limpia para reducir la Contaminación por Mercurio en el beneficio Auroplanífero como experiencia piloto en el Municipio de Condoto. Departamento del Chocó recursos FCA \$140.096.000 con un valor total del proyecto de \$178.096.000

CORPOMOJANA

Determinación de los niveles de mercurio en agua, sedimentos y tejido vivo (humanos, peces y buchón) en los humedales de la Mojana Sucreña fase II. jurisdicción de Corpomojana Recursos FCA \$117.600.000 con un valor total del proyecto de \$137.600.000.

RELACIÓN DE PROYECTOS FINANCIADOS CON RECURSOS VIGENCIA 2009

CORPOURABA -

Seguimiento e incorporación de nuevas unidades productivas al programa de producción limpia en pequeña minería de oro en los municipios de Frontino, Abriaquí, Cañasgordas, y Dabeiba. Aporte FCA \$100.000.000 valor total del proyecto \$130.000.000

CODECHOCÓ

² Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Dirección de Planeación, Información y Coordinación Regional; Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental - Fondo de Compensación Ambiental.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Implementación de procesos de producción más limpia para reducir la contaminación por mercurio, en el beneficio auroplanífero como experiencia piloto en el municipio de Condoto, departamento del Chocó CODECHOCO. Recursos FCA \$220.000.000, total valor proyecto \$315.000.000

CORPONARIÑO

Implementación y fortalecimiento de tecnologías limpias en la minería de oro en el Distrito Minero de la Llanada. CORPONARIÑO. Departamento de Nariño, Recursos FCA \$300.000.000 Valor total proyecto \$360.000.000.

INFORME DE GESTIÓN 2008

CODECHOCÓ -

Implementación de procesos de producción más limpia para reducir la contaminación por mercurio en el beneficio auroplatinífero, como experiencia piloto en el municipio de Condoto departamento del Chocó, Valor total proyecto 235.700.000, solicitud FCA, 140.600.000

INFORME DE GESTION 2007

En la distribución de recursos para la vigencia 2007, se financiaron cuatro proyectos relacionados con la implementación de prácticas de producción más limpia en la explotación aurífera a pequeña escala, por valor de \$ 662 millones, equivalentes al 5% del total del presupuesto, a las Corporaciones: CORPOURABA, CODECHOCO, CDA, CSB.”

Con respecto a esta misma meta, el Ministerio en memorando 8240-3-5797 del 25 de febrero de 2013, da como respuesta en Minería, que: *“Con relación a la promoción de producción más limpia en entables de minería aurífera, en convenio con Corantioquia se encuentra en implementación de 6 proyectos demostrativos localizados en los municipios de Segovia y Remedios en el Departamento de Antioquia. Orientados a la reducción de uso de mercurio en el proceso de beneficio del oro, con el fin de divulgarlos en todo el país”.*

Para el cumplimiento de esta meta el Ministerio celebró el Convenio Interadministrativo No. 74 del 29 de agosto de 2012, entre el MADS y Corantioquia, con el objeto de *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el MADS y Corantioquia, para desarrollar el proyecto demostrativo de producción más limpia demostrativo, en la pequeña minería y minería artesanal de oro en el nordeste Antioqueño, para disminuir el uso del mercurio en el proceso de minería del oro y que sea replicable a nivel regional”.* Para la ejecución del proyecto, las partes establecieron la realización en dos fases.

1-) Fase I- Estructuración Metodológica, con los siguientes productos:

i- Presentar un informe dentro de los 15 días calendario siguientes al cumplimiento de requisitos de perfeccionamiento y legalización del convenio que contenga: a-) Un documento que contenga la elaboración y presentación del plan operativo en el cual debe estar inmerso el cronograma de actividades y el plan de inversiones; b-) documento que contenga la elaboración y



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

presentación de una propuesta metodológica de ejecución de actividades para desarrollo del proyecto; c-) Conformación del Comité Técnico.

ii- Presentar un segundo informe al 10 de diciembre de 2012 que contenga los siguientes productos: a-) Caracterización tecnológica y balance másico del mercurio en las minas seleccionadas; b-) Elaboración de los estudios previos para la adquisición de los equipos demostrativos para las plantas piloto, con la respectiva adjudicación del contratista.

2-) Fase II- Montaje y puesta en marcha del componente tecnológico

Plazo de ejecución y vigencia del mismo: a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento de ejecución y de legalización hasta el 31 de diciembre de 2012. La vigencia cubrirá el plazo de ejecución del convenio y 7 meses más, es decir hasta el 31 de julio de 2013.

Compromisos especiales de Corantioquia frente al proyecto objeto del convenio:

Dar cumplimiento a las siguientes especificaciones técnicas para el cumplimiento de la Fase II del proyecto objeto del convenio: 1-) Seleccionar las 3 minas que posean título minero o licencia ambiental o PMA para ser beneficiarias del proyecto, para desarrollar las actividades de asistencia técnica y puesta en marcha de los equipos demostrativos; 2-) Seleccionar 3 minas adicionales para realizar actividades de asistencia técnica para lo cual los propietarios de dichas minas deberán suscribir un documento de compromiso frente al desarrollo del proyecto; 3-) Elaborar y suscribir las actas de compromiso con los propietarios de las 3 minas seleccionadas en las que se consignen los compromisos de los mismos a saber (3); 4-) Realizar la caracterización tecnológica y el balance del mercurio en las 6 minas de beneficio de oro seleccionadas, para lo cual se deberá a-) caracterizar las tecnologías usadas y determinación del uso de mercurio en las 6 minas seleccionadas. b-) caracterizar el mineral a procesar en las 6 minas seleccionadas. c-) Realizar monitoreo de mercurio en agua y aire antes y después de las mejoras que plantea el proyecto. 5-) Capacitación: Realizar 7 talleres, para la capacitación de 20 mineros en cada taller. 6-) Asistencia Técnica. 7-) Montaje de los equipos demostrativos

El 7 de diciembre de 2012, mediante Resolución No. 17724, Corantioquia inicia un proceso de contratación directa con la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, a través de un contrato Interadministrativo 9509 del 26 de diciembre de 2012, del por valor de \$449 millones, con el objeto de “Desarrollar un proyecto piloto de producción más limpia en la pequeña minería y minería artesanal de oro en el nordeste antioqueño, para disminuir el uso y contaminación del mercurio...”. Plazo 270 días (9 meses).



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En la cláusula segunda: Obligaciones especiales: La nacional se obliga a: 1-) Participar en compañía de Corantioquia, en la selección de 6 explotaciones mineras con legalidad, a nivel artesanal, en los municipios de Segovia y Remedios. 2-) Realizar un muestreo de cada uno de los entables y/o plantas de procesamiento de minerales, en las explotaciones seleccionadas. 4-) Realizar el estudio minero – metalúrgico, tendiente a la identificación del diagrama de flujo adecuado. 5-) Definir con la participación de Corantioquia la selección y compra de equipos y las adecuaciones necesarias en 3 de los 6 entables o explotaciones estudiadas. 6-) Realizar 7 talleres de capacitación al grupo minero de la región, empezando por los mineros asociados a los trabajos de explotación de los 6 entables seleccionados, se deberá contar con al menos 20 mineros, las temáticas de la agenda académica serán objeto de acuerdo entre la universidad, el MADS y Corantioquia. 7-) Apoyar la labor de toma de muestras para el monitoreo de mercurio en agua y aire antes y después de las mejoras que plantea el proyecto. 8-) Asistencia Técnica. 9-) Presentar cada 2 meses un informe de avance de las actividades realizadas.

Observaciones:

- Al realizar el seguimiento a la actividad, no se observa coherencia con el indicador de gestión “No. De proyectos pilotos en marcha” y el indicador de resultado “No. De proyectos pilotos ejecutados” que es de 3 para la vigencia 2012. Indicador agregado 2%. Como resultado reportado por el Ministerio es del 200%, por haber iniciado 6 proyectos piloto, cuando a diciembre de 2012 firmó el Convenio Interadministrativo con la Universidad Nacional Sede Medellín para que realizara la Fase II- Montaje y puesta en marcha del componente tecnológico, del proyecto, con plazo de 9 meses (hasta agosto de 2013). De esta forma el porcentaje de cumplimiento debe ser muy inferior al reflejado por la entidad.
- No se puede dar por cumplida la meta si a diciembre de 2012, se avanzó en la Fase I del proyecto, pero la fase II va hasta julio de 2013, por lo tanto, se avanza en su formulación pero no se definió la estrategia.
- Se presentan deficiencias en la definición de la meta, la cual consiste en “Elaboración de la estrategia para la reducción del uso de mercurio en los proyectos mineros” cuyo resultado es la “formulación de la estrategia”, sin embargo, el indicador establecido por el Ministerio es “número de proyectos pilotos en marcha”, situación que no es clara para adelantar la verificación de su cumplimiento, se realiza a los proyectos piloto o a los productos del convenio con PNUMA.
- Capacitación y asistencia técnica para la implementación de la estrategia de reducción del uso de mercurio en los proyectos mineros. Esta meta no se cumplió, hace parte de la Fase II del Convenio Interadministrativo No. 74 del 29 de agosto de 2012, entre el MADS y Corantioquia (el cual será realizado por



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Universidad Nacional sede Medellín, como se observa en el numeral 6 de la cláusula segunda. Obligaciones Especiales de la Nacional, del Convenio Interadministrativo entre Corantioquia y la Universidad Nacional.

Actividad 4. Fortalecimiento y asistencia técnica al proceso de evaluación, seguimiento y sanción administrativa de las Autoridades Ambientales en temas mineros.

- Capacitación a mineros en temas ambientales

Para el cumplimiento de esta meta se toma como marco el Convenio Interadministrativo 102-181 de 2011 suscrito entre el MADS, el Ministerio de Minas y Energía – MME, Policía Nacional – PONAL y el fondo Rotatorio de la Policía – FORPO, cuyo objeto es: "Concentrar esfuerzos humanos, técnicos y logísticos para el diseño e implementación de estrategias tendientes a la prevención, detección y sanción que permita la erradicación de la minería ilegal en el territorio colombiano", donde se programó realizar una serie de capacitaciones con el objeto: "Fortalecer a jueces, fiscales alcaldes, gobernadores, autoridades ambientales regionales y fuerza pública, en las temáticas y competencias mineras, ambientales y penales, como herramienta fundamental para combatir, prevenir y controlar la minería ilegal.

En el reporte del informe anexado, en el numeral 4 Dificultades del Proceso exponen que las convocatorias a los eventos se realizaron de forma inmediata debido que el proceso de contratación de tiquetes aéreos se obtuvo a inicios de diciembre, por lo tanto la ejecución de las capacitaciones se realizaron en la segunda y tercera semana de diciembre, tiempo en el que las instituciones convocadas se encuentran en desarrollo de actividades de cierre, y que a pesar de haber confirmado no asistieron a los eventos.

Observación

Actividad con bajo porcentaje de cumplimiento (la entidad reporta un 30%), si se compara con la meta esperada para 2012 de 1000 mineros capacitados, adicionalmente no se observa el cumplimiento del indicador de resultado, de 17 CAR's fortalecidas en el procedimiento sancionatorio ambiental.

Actividad 23: Fortalecimiento de la capacidad institucional para la gestión ambiental sectorial (Unidades, Agendas, EAE).

Meta - Acompañamiento técnico del Ministerio en el diseño y conformación de Unidades Ambientales Especializadas.

El Ministerio de MADS relaciona:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- El Decreto número 0381 del 16 de febrero de 2012, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía, donde se creó la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales.
- Mediante la Resolución 2937 del 17 de mayo de 2012, considera que la estructura del Ministerio de Defensa Nacional-Unidad de Gestión General, dispuesta en el Decreto 4890 de 2011 y la nueva planta de personal establecida mediante Decreto 4891 de 2011, requiere para su pleno desarrollo la conformación de unos Grupos Internos de Trabajo adicionales a los creados en la Resolución número 127 de 2012, con el propósito de atender las necesidades del servicio y el cumplimiento de los objetivos, políticas y programas de esta Unidad, por lo tanto resuelve crear y organizar Grupos Internos de Trabajo del Ministerio de Defensa Nacional-Unidad de Gestión General, así: 2. Despacho del Viceministro para las Políticas y Asuntos Internacionales 2.1 Dirección de Políticas y Consolidación de la Seguridad ... B. Grupo de Políticas frente al Narcotráfico y la Protección Ambiental C. Grupo de Políticas de Acción Integral y Seguridad Ciudadana.
- El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo está interesado en adelantar la creación de la Oficina de Asuntos Ambientales, la propuesta fue presentada en la reestructuración del Ministerio, actualmente en proceso.
- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR, no creó la Unidad Ambiental por falta de recursos, pero mediante Decreto 4145 del 3 de noviembre de 2011, creó la UPRA Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, como una unidad adscrita al MADR con recursos propios, quien asumirá temas ambientales específicos como uso eficiente del suelo y ordenamiento ambiental del territorio. Igualmente, a través del Decreto 4181 del 3 de noviembre de 2011 se creó la UANAL – Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura.
- El Ministerio de transporte suscribió un contrato de prestación de servicios de consultoría entre la Corporación Andina de fomento, el Ministerio de transporte y la Unión Temporal Steer Davis Gleave/Arcadia Capital Partners/Gandor Consultores Ltda. La Consultoría establece la necesidad de crear una Unidad Ambiental. El Ministerio está en proceso de reestructuración.

Observación:

De la relación presentada por el MADS se concluye que únicamente se creó la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales del Ministerio de Minas y Energía, las unidades del MADR fueron creadas en el 2011, el Ministerio de defensa creó un Grupo Interno de Trabajo, que no tiene la misma jerarquía, responsabilidad, ubicación dentro del Organigrama de la entidad con funciones definidas, entre otras, y por último un contrato de prestación de servicios. Por lo tanto no cumplió con el indicador de la creación de 2 unidades ambientales especializadas en



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

ministerios sectoriales. Adicionalmente, en los soportes suministrados por la entidad no se observa el acompañamiento técnico prestado por el Ministerio. Cumplimiento 50%

Meta - Elaboración de la Evaluación Ambiental Estratégica para los sectores eléctrico, hidrocarburos, agropecuario y minería

Indicador de Gestión: Número de sectores con evaluación ambiental estratégica formulada = 2

Observación:

Para el cumplimiento de la meta la entidad firmó un convenio con el IAvH, el cual tiene plazo hasta febrero 24 de 2013, por lo tanto durante la vigencia avanzaron en la actividad pero no tuvo cumplimiento sino hasta la vigencia 2013, con respecto al de Hidrocarburos inició en la vigencia 2007, y está en etapa preparatoria para la implementación del modelo de evaluación de riesgo y sostenibilidad, por lo tanto el cumplimiento asignado por CGR es del 40%.

Respuesta MADS

La entidad da respuesta a la Actividad 23, donde transcribe parte de la Estructura Organizacional del Ministerio de Defensa, relaciona la Resolución 2937 de mayo de 2012, a través de la cual se crea el Grupo Interno de Trabajo y establecen sus funciones, y por último concluyen que: *“se considera que efectivamente se creó dentro de la estructura del Ministerio de Defensa una Oficina encargada de tratar los temas ambientales, con lo cual el cumplimiento de la meta sería del 100%”*.

Con respecto a la meta de Evaluación Ambiental Estratégica, para los sectores eléctrico, hidrocarburos, agropecuario y minería, el Ministerio informa que el estudio desde su formulación planteaba 12 obligaciones, *“de las cuales a diciembre de 2012, se habían cumplido casi en su totalidad, faltando únicamente la sistematización de los resultados obtenidos en el taller de trabajo realizado en la población de Puerto Carreño, ya que en las fechas en las cuales se tenía programada una actividad de socialización con la comunidad de la zona, se presentó el día 24 de octubre de 2012 fuertes vientos dejaron una cantidad aproximada de 1000 damnificados en el Municipio de Puerto Carreño Vichada, la ciudad quedó sin luz y las principales vías quedaron obstruidas, este evento generó una incomunicación en el municipio de aproximadamente dos (2) semanas; y posteriormente la realización del taller de socialización final de los resultados de la EAE, los cuales fueron presentados en el “Evento nacional informe de los resultados de la Evaluación Ambiental Estratégica EAE regional para el sector agropecuario de la región de la altillanura y alta montaña cundiboyacense”, realizado en la ciudad de Bogotá el día 01 de Febrero de 2013, para el posterior ajuste con base en los comentarios presentados en el evento y la presentación del*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

documento final (Este informe fue entregado a la supervisión del contrato el día 14 de Febrero de 2013, fecha de terminación del convenio suscrito), correspondientes a los puntos 11 y 12 de las obligaciones mencionadas. Razón por la cual se considera que a la fecha de reporte el porcentaje de avance del estudio fue del 90%.”

Análisis de la Respuesta

El hallazgo se confirma, toda vez que la meta es el “*Acompañamiento técnico del Ministerio en el diseño y conformación de Unidades Ambientales Especializadas*”; la Entidad no demostró el acompañamiento técnico brindado en estas conformaciones, además un Grupo Interno de trabajo no se equipara a una Unidad Ambiental Especializada, por lo expuesto inicialmente de importancia y jerarquía dentro de la organización.

Con relación a la meta Evaluación Ambiental Estratégica para los sectores eléctrico, hidrocarburos, agropecuario y minería, se aclara, que el porcentaje dado al cumplimiento de la meta, no se genera únicamente por las obligaciones pendientes sino por el resultado definitivo del contrato, debido al riesgo que se genera de no llegar a cumplir el objeto del contrato en la nueva vigencia.

H14 Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos

El Plan de Acción de la Dirección está conformado por 13 objetivos, 30 actividades, las cuales a su vez se dividen en 92 actividades más, presentando un cumplimiento total de avance del 87.4%.

De esta primera revisión se observa, que el Ministerio presenta cumplimiento de más del 100%, con lo cual arrastra el cumplimiento total de la dirección.

Del Objetivo IV- Conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos prestados por los páramos:

Actividad 8- Conservación de los páramos. Esta actividad, estaba conformada por 8 metas, de las cuales 4 de ellas tenían cumplimiento específico para la vigencia 2012. De estas metas la Entidad no dio cumplimiento a la relacionada con “Delimitación de páramos a escala 1:25.000

Al respecto, la entidad firmó el convenio interadministrativo No. 018 del 12 de junio de 2012 suscrito entre el MADS y el IAvH, con el objeto de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Ministerio y el Instituto, con el fin de generar insumos técnicos en temas identificados como prioritarios, relacionados con la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos a nivel nacional.

Se observan las debilidades en la planeación de la entidad, en la determinación de las metas establecidas para la Dirección, situación que se refleja en las continuas



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

modificaciones hechas al Convenio 18 de 2012, a través del cual en el componente 4, se elaborarán los estudios base para delimitación, compilados y actualizados para casos prioritarios, la cartografía base y temática compilada y actualizada para los casos prioritarios de delimitación y la propuesta de delimitación para dichos casos, para alcanzar el cumplimiento del objeto del contrato, y del componente, el Instituto debe adelantar gestiones pertinentes con las Corporaciones Autónomas Regionales del Tolima, Boyacá, Cauca.

Es importante mencionar que en el 2012 se realizó la elección de Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales, situación que generó demoras en la firma de convenios, los cuales se firmaron en las siguientes fechas: Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA – octubre de 2012, CRC Cauca en febrero de 2013 y CORPOBOYACÁ, en enero de 2013.

El incumplimiento de esta meta, no permite la continuidad de lo plasmado en el Diagnóstico de Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos, los páramos, bosques, humedales y sabanas naturales son altamente vulnerables a las demandas generadas por macroproyectos agrícolas, viales y mineroenergéticos, entre otros, ocasionando la transformación y fragmentación de ecosistemas, exacerbando la deforestación (MAVDT, 2010:37,39), aumentando el número de especies en condiciones de amenaza, alterando el recurso hídrico y degradando el suelo.

Asimismo, la legislación prohíbe para algunos casos adelantar actividades mineras y cultivos forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales en áreas de importancia ecológica y áreas protegidas. Sin embargo, la falta de definición de la Estructura Ecológica Principal del país, que incluya la delimitación de estas áreas y la zonificación y ordenación de reservas forestales nacionales, han limitado el cumplimiento de estas disposiciones, generando un conflicto con dichos sectores. De esta manera la sostenibilidad de la Amazonia, una de las áreas menos deterioradas y mejor conservadas de toda la selva amazónica, está hoy en día severamente amenazada”.

Actividad 9- Zonificación de humedales, de las 4 metas que conforman la actividad para la vigencia 2012, el Ministerio dio cumplimiento a las relacionadas con “Lineamientos de delimitación, zonificación y Establecimiento del régimen de Usos en humedales” y “Delimitación de Humedales”.

Respuesta MADS

“Es importante aclarar, que la meta establecida para ecosistemas de humedal se relacionaba con la zonificación de humedales. Para el cumplimiento de esta meta se definieron 4 actividades, de las cuales se cumplieron las relacionadas con Lineamientos de delimitación, zonificación y Establecimiento del régimen de Usos



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

en humedales y la delimitación de 150.000 ha de humedales, ésta última actividad fue más allá, delimitándose 250.000 ha de humedales.

Con respecto a las actividades, adopción de planes de manejo de humedales y designación de nuevas áreas de manejo especial “Sitio Ramsar Designado”, el MADS realizó las siguientes gestiones en el marco de sus funciones:

1. Planes de manejo de humedales adoptados por las Autoridades Ambientales bajo los lineamientos del Ministerio:

a. Para el humedal Ciénaga de Zapatosa, se coordinaron reuniones con las Corporaciones Autónomas del Cesar (Corpocesar) y del Magdalena (Corpomag) para que se llevara a cabo el ajuste y adopción del Plan de Manejo Ambiental del Complejo Cenagoso de Zapatosa. Dicho Plan ya fue ajustado y se está a la espera de su adopción a través de la Comisión Conjunta conformada por el MADS y las anteriores Corporaciones.

b. Humedales del Distrito Capital: Jaboque, Meandro del Say, Torca y Guaymaral

Son cuatro (4) humedales que se encuentran en jurisdicción compartida entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA, quienes elaboraron los Planes de Manejo para cada uno y se está a la espera de su adopción a través de la Comisión Conjunta.

2. Designación de Nuevas Áreas de Manejo Especial. 1 Sitio Ramsar Designado.

El MADS conjuntamente con la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible de la Amazonía (CDA), realizaron en 2012 los estudios para la designación de la Estrella Fluvial del Inírida como Humedal de Importancia Internacional (RAMSAR). No obstante para su declaratoria se debía contar con el Concepto Previo NO vinculante del Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1382 de 2010. El concepto referido fue enviado por dicho Ministerio el 8 de febrero de 2013. Actualmente, el MADS avanza en los trámites pertinentes para la declaratoria, como sitio RAMSAR, de dicho humedal...”



Análisis de la Respuesta

Basados en la información suministrada por la Oficina Asesora de Planeación, del Plan de Acción de la Dirección, se observó en el seguimiento que se dejaron de cumplir las metas de “Formulación de planes de manejo” y “Designación de Nuevas Áreas de Manejo Especial”, y con respecto a esta última meta relacionada, es conveniente que en la definición de las metas se establezcan de tal manera que tengan competencia únicamente por parte del Ministerio para no verse afectados por decisiones de otras instancias o como en este caso de otras Entidades.

3.1.2.3 Seguimiento Políticas Públicas

Actualmente el MADS cuenta con las siguientes Políticas Públicas³:

1. Gestión ambiental para la fauna silvestre en Colombia.
2. Programa para el manejo sostenible y restauración de ecosistemas de la alta montaña colombiana: P á r a m o s.
3. Lineamientos de Política de Agua Potable y Saneamiento Básico para la Zona rural de Colombia.
4. Lineamientos de Política de Energéticos Incluidos los Combustibles Líquidos y sus Precios en Colombia.
5. Política Nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos (PNGIBSE).
6. Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos.
7. Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire.

CONPES

1. Acciones prioritarias y lineamientos para la formulación del plan nacional de manejo de aguas residuales.
2. Estrategia Institucional para la venta de servicios ambientales de mitigación del cambio climático.
3. Política de estímulo a la reforestación comercial en Colombia
4. Plan de desarrollo del sector de acueducto y alcantarillado.

³ Información tomada del Producto 2 del contrato N- 444 de 2012 – Matriz Políticas Evaluables MADS



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

5. Lineamientos de política para promover la producción sostenible de biocombustibles en Colombia
6. Lineamientos para la formulación de la política integral de salud ambiental con énfasis en los componentes de calidad de aire, calidad de agua y seguridad química.
7. Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia
8. Política para el desarrollo comercial de la biotecnología a partir del uso sostenible de la biodiversidad
9. **CONPES SOCIAL** - Modificación a “metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio-2015”

De conformidad con los objetivos de auditoría se realizó seguimiento a las acciones del MADS respecto de tres de las Políticas Públicas que el Ministerio tiene actualmente así:

POLITICA PÚBLICA DE BIODIVERSIDAD

Colombia firmó el Convenio sobre Diversidad Biológica -CBD- en 1992, cuyo objeto es *“la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada”*, el cual fue aprobado a través de la Ley 165 de 1994.

Dentro de los artículos acordados en la Ley 165 de 1994, se destaca el art. 6o. Medidas Generales a los Efectos de la Conservación y la Utilización Sostenible, donde cada parte contratante, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares, se compromete a:

- a) Elaborará estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes, que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en el presente Convenio que sean pertinentes para la Parte Contratante interesada; y b) Integrará, en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En cumplimiento de esta legislación, el Ministerio del Medio Ambiente en 1995, presentó la Política Nacional de Biodiversidad al Consejo Nacional Ambiental, que recomendó su adopción.

El Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del Instituto Alexander Von Humboldt, elaboraron y publicaron la Política Nacional de Biodiversidad el 2 de agosto de 2012, 17 años después de dicha recomendación.

El documento de la política consta de: un diagnóstico, conformado por la definición de Diversidad Biológica colombiana; el Porqué es importante la biodiversidad y las Causas Directas e Indirectas de Pérdida de la Biodiversidad en Colombia. El Objetivo de la Política que consiste en “promover la conservación, el conocimiento y el uso sostenible de la biodiversidad, así como la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los conocimientos, innovaciones y prácticas asociados a ella por parte de la comunidad científica nacional, la industria y las comunidades locales”.

Los lineamientos y Estrategias, como son:

- La estrategia de Conservación, que contiene la consolidación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, la reducción de los procesos y actividades que ocasionan el deterioro de la biodiversidad (como son la transformación de hábitats, Introducción de especies invasoras y trasplante de especies entre ecosistemas, la sobreexplotación, contaminación), y por último, promover la restauración de ecosistemas degradados y de especies amenazadas.
- Estrategia del conocimiento sobre la riqueza biológica del país y el fortalecimiento de la investigación relacionada con sistemas de aprovechamiento sostenible de recursos naturales.
- Estrategia de Utilizar, la cual busca promover el uso sostenible de los componentes de la biodiversidad a través de Promover sistemas de manejo sostenible de recursos naturales renovables, Fortalecer y promover el establecimiento de bancos genéticos y programas de biotecnología, Diseñar e implementar sistemas de valoración multicriterio de los componentes de la biodiversidad y la distribución equitativa de sus beneficios y, Desarrollar sosteniblemente el potencial económico de la Biodiversidad

Por último, diseña los Instrumentos para facilitar la implementación de la política. Dentro de los Instrumentos se encuentran: 1-Capacitación, educación y divulgación, 2- Participación ciudadana, 3- Desarrollos legislativos, 4-Desarrollo institucional, 5- Incentivos, 6-Desarrollo y transferencia de tecnología, 7- Establecimiento de sistemas de información.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El Ministerio, en el documento Informe de Avances de la Política Nacional de Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos - PNGIBSE, aprobada por el Consejo Nacional Ambiental en el año 2012, informa que:

*“La Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y Sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE), es una política de Estado cuyo objetivo es promover la **Gestión Integral de la Biodiversidad y Sus Servicios Ecosistémicos (GIBSE), de manera que se mantenga y mejore la resiliencia de los sistemas socio-ecológicos, a escalas nacional, regional, local y transfronteriza, considerando escenarios de cambio y a través de la acción conjunta, coordinada y concertada del Estado, el sector productivo y la sociedad civil.** Esto significa que esta Política será la que enmarque y oriente conceptual y estratégicamente todos los demás instrumentos ambientales de gestión (políticas, normas, planes, programas y proyectos), existentes o que se desarrollen, para la conservación de la biodiversidad en sus diferentes niveles de organización, además de ser base de articulación intersectorial y parte fundamental en el desarrollo del país...*

Operacionalización de la PNGIBSE

La articulación de la PNGIBSE con otros instrumentos de política sectorial, es fundamental para promover la incorporación de acciones de conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos a las acciones sectoriales, de modo que no amenacen a la biodiversidad, debido a los motores de transformación y pérdida de la biodiversidad que tipifican el cambio ambiental.

De otro lado, la Gestión integral de la biodiversidad a nivel nacional, regional y local debe orientarse a partir de la elaboración e implementación de Planes de Acción en Biodiversidad. A nivel nacional, es función del MADS la elaboración del Plan de Acción Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PANGIBSE), por su parte, las autoridades ambientales regionales elaborarán los Planes de Acción Regionales, con base en el PANGIBSE, como base para la gestión de dichas entidades, de modo que se garantice la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos a nivel local y regional. Los PARGIBSE serán formulados participativamente y evaluados periódicamente (aproximadamente cada 4 años), contando con un sistema de seguimiento continuo.

Asimismo, los PARGIBSE deben articularse con diferentes instrumentos de planificación ambiental y regional que surjan del desarrollo de las actividades propias de las autoridades ambientales regionales y de los municipios.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Formulación del Plan de Acción Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad

*Para la implementación de la **Política Nacional para la Gestión Integral de la biodiversidad y sus servicios Ecosistémicos PNGIBSE**, es necesaria la elaboración y puesta en marcha de un Plan de Acción Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PANGIBSE). Dicho plan, debe contener los programas, proyectos y metas para dar cumplimiento a las líneas estratégicas de la política.*

De acuerdo a lo anterior, para la formulación del PANGIBSE y en cumplimiento de las metas Aichi, establecidas en el Convenio de Diversidad Biológica, se presentó ante el Fondo Mundial para el Medio Ambiente el proyecto “Plan de Acción Nacional para apoyar la implementación de la estrategia decenal 2011 – 2020 del Convenio de diversidad Biológica en Colombia” (NBSAB, por sus siglas en ingles). Dicho proyecto ya fue aprobado y su financiación proviene del Fondo en mención, por valor de US\$445.000, los cuales se destinarán para la elaboración del PANGIBSE.

En este sentido, el NBSAP tiene tres componentes:

- 1. Metas AICHI articuladas a las prioridades nacionales para la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos.*
- 2. Plan de Acción de la PNGIBSE (NBSAP)*
- 3. Mecanismos de seguimiento a la implementación y reporte al CDB fortalecidos*

Para el desarrollo de dichos componentes, se han acordado los siguientes arreglos institucionales:

- La ejecución se llevará a cabo por el PNUD (componente 3) y el Instituto Humboldt (componentes 1 y 2)*
- Se conformará un comité Directivo Nacional compuesto por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Instituto Humboldt y el PNDUD.*

De este modo, el proyecto busca integrar las obligaciones asumidas por Colombia derivadas de la Convención de Diversidad Biológica en sus marcos de planificación y desarrollo nacional y sectorial, a través de la formulación, comunicación e implementación del Plan de Acción de la nueva Política Nacional de Gestión Integral de la Biodiversidad, de forma tal que se alinee con las directrices globales contenidas en el Plan Estratégico del CDB 2011-2020, aprobado en Nagoya en el año 2010.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Dicho objetivo se alcanzará a través del desarrollo de las siguientes actividades:

- *La definición de las metas nacionales en el marco de las metas Aichi con sus respectivos indicadores de seguimiento*
- *La formulación de un plan de acción para la implementación adaptativa y monitoreo continuado de la PNGIBSE, articulado a las metas Aichi, el cual incluye una estrategia de priorización y una estrategia financiera para su implementación.*
- *El fortalecimiento de los sistemas de reporte e intercambio de información sobre diversidad al Convenio de Diversidad Biológica.*

Es importante destacar que para el desarrollo de la Política de Biodiversidad plantean la necesidad de desarrollar un Plan de Acción Nacional en el cual se definan los responsables de las diferentes acciones, y los recursos humanos, institucionales, de infraestructura y financieros para la implementación de las estrategias e instrumentos.

Para garantizar la correcta aplicación y funcionamiento de la política, es función del Ministerio realizar seguimiento permanente, y de acuerdo a la revisión hecha a su gestión en la vigencia 2012, donde se observó actividades en desarrollo de dicha actividad, debido a que la Entidad reformuló el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de Políticas, emitidas por el sector ambiente y desarrollo sostenible.

POLITICA PÚBLICA DE BOSQUES

En 1996 el Ministerio del Medio Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación elaboraron la Política de Bosques⁴, la cual fue aprobada por Consejo Nacional de Política Económica y Social. Como objetivo central planteó “lograr un uso sostenible de los bosques con el fin de conservarlos, consolidar la incorporación del sector forestal en la economía nacional y mejorar la calidad de vida de la población”. Esta política sirvió de base para la estructuración del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, el cual la adopta y desarrolla como política de Estado a largo plazo.

Según el Mapa de Ecosistemas Continentales, Costeros y Marinos de Colombia, 2007, del área continental, 61,1 millones de hectáreas contienen en su superficie bosques naturales, que equivalen al 53,5% del territorio continental.

4

Aprobada mediante Documento CONPES 2834, de 31 de enero de 1996.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Estos bosques representan el 1.5 % de los bosques del mundo, y albergan el 10% de la diversidad biológica del planeta. De la cobertura total de bosques naturales del país, 25.73 millones de hectáreas están en territorios de comunidades indígenas y 3.39 millones de hectáreas están localizados en territorios de comunidades afrocolombianas, es decir, el 47,53% del total de bosques naturales de la nación están localizados en territorios colectivos.

De los procesos de ordenación forestal que ha llevado el país en las últimas seis décadas, alinderó y reservó a la actividad forestal siete Reservas Forestales Nacionales mediante la Ley 2 de 1959, equivalentes hoy día a 51.376.621 hectáreas; declaratoria de 57 áreas del Sistema de Parques Nacionales, de los cuales 9.25 millones de hectáreas contienen ecosistemas boscosos, y 67 unidades de Reservas Forestales Protectoras, áreas que se superponen en algunos casos.

El PNDF se enmarca en una visión estratégica del desarrollo forestal del país para 25 años, (2000-2025) trascendiendo así los períodos gubernamentales y constituyéndose en política de Estado.

En un marco de enfoque ecosistémico, el PNDF definió como objetivo general “Establecer un marco estratégico que incorpore activamente el sector forestal al desarrollo nacional, optimizando las ventajas comparativas y promoviendo la competitividad de productos forestales maderables y no maderables en el mercado nacional e internacional, a partir del manejo sostenible de los bosques naturales y plantados”.

El plan se constituye en un marco global que consolida la política forestal y define los programas y proyectos prioritarios objeto de cooperación y asistencia técnica internacional. El Plan se basa en la participación de los actores que tienen relación con los recursos y ecosistemas forestales, colocando en marcha estrategias y programas relacionados con la zonificación, conservación, y restauración de ecosistemas, el manejo y aprovechamiento de ecosistemas forestales, y la adopción de una visión de cadena en los procesos de reforestación comercial, desarrollo industrial y comercial de productos y servicios ambientales que ofrecen los ecosistemas forestales. Igualmente, considera los aspectos institucionales y financieros requeridos para su implementación.

Para el cumplimiento del objetivo estableció los programas de Ordenación, Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales, el de Desarrollo de Cadenas Forestales Productivas y el de Desarrollo Institucional, los cuales llevan a su vez una serie de subprogramas.

El MADS, señala como avances al Plan Nacional de Desarrollo Forestal, los siguientes temas, desde la perspectiva ambiental ya que la comercial es de competencia de los Ministerios de Agricultura y Comercio, Industria y Turismo:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- ✓ Formulación e instrumentación de siete Programas Forestales de Desarrollo Departamental.
- ✓ Incorporación de más de 1.000.000 de hectáreas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- ✓ Titulación de más de un millón de hectáreas con bosque natural a comunidades negras e indígenas.
- ✓ Ordenación y zonificación de más de 7.508.435 hectáreas de áreas forestales, por medio de Planes de Ordenación General adoptados por acto administrativo.
- ✓ Caracterización preliminar de más de 30 millones de hectáreas para plantaciones forestales con fines comerciales y protectoras, de las cuales 1.500.000 para desarrollos inmediatos.
- ✓ Establecimiento y mantenimiento de más de 229.716,87 hectáreas con plantaciones forestales protectoras.
- ✓ Declaración de especies silvestres amenazadas o en peligro de extinción.
- ✓ Formulación e implementación del Plan Nacional de Prevención, Control de Incendios Forestales y Restauración de Áreas Afectadas.
- ✓ Consolidación del Sistema Nacional de Detección y Monitoreo de Incendios Forestales.
- ✓ Diseño e implementación del Sistema de Seguimiento y Monitoreo en Bosques que incluye nueve operaciones estadísticas, entre ellas la del Inventario Forestal Nacional.
- ✓ Diseño Metodológico para ejecutar el Inventario Nacional Forestal
- ✓ Suscripción del Pacto Intersectorial por la Madera Legal en Colombia.
- ✓ Expedición de la Estrategia Nacional de Prevención, Seguimiento, Control y Vigilancia Forestal.
- ✓ Categorías de conservación de ecosistemas estratégicos normalizados.
- ✓ Manejo de bajo impacto de 100.000 hectáreas de bosque natural, de las cuales 5.000 hectáreas corresponden a manglares.
- ✓ Elaboración del Plan Nacional de Restauración
- ✓ Formulación y adopción del Manual para la Asignación de Compensación por Pérdida de Biodiversidad.

A la fecha y después de cuatro evaluaciones realizadas al Plan Nacional de Desarrollo Forestal, el Ministerio conjuntamente con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación, optaron por actualizar la Política Forestal, ajustándola a los nuevos contextos nacional e internacional.

El Ministerio de Ambiente señala que una vez hechas las evaluaciones, detecta que hay una inadecuada gestión y bajo reconocimiento y valoración por parte de la sociedad y del Estado de los beneficios sociales, económicos y ambientales de los bosques y de su potencial estratégico para contribuir al desarrollo sostenible del país, todo ello como consecuencia de:

- ✓ Deficiente y desarticulada institucionalidad para la gestión forestal.
- ✓ Bajo nivel de productividad y competitividad del sector forestal.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- ✓ Débil capacidad financiera para la gestión forestal.
- ✓ Bajo desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación para la gestión forestal, y
- ✓ Pérdida y degradación del patrimonio forestal.

Respecto de la gestión del MADS en la Política de Bosques, se evidencian acciones realizadas por la Entidad, especialmente de diagnóstico, las que se espera contribuyan a la toma de decisiones, articuladas con las demás entidades competentes.

POLITICA PÚBLICA RESPEL

La Política Nacional de Residuos Peligrosos tiene como objetivo principal *prevenir la generación de los RESPEL y promover el manejo ambientalmente adecuado de los que se generen, con el fin de minimizar los riesgos sobre la salud humana y el ambiente contribuyendo al desarrollo sostenible*. Se fundamenta en la estrategia jerarquizada de:

- Prevención y Minimización de la generación en el origen
- Aprovechamiento y valorización
- Tratamiento y transformación
- Disposición final

En ese orden de ideas, el enfoque de la política se enmarca en:

1. Prevenir y minimizar la generación de RESPEL
2. Promover la gestión y manejo de los RESPEL generados
3. Implementar los compromisos de los Convenios Internacionales ratificados en el país, relacionados con sustancias y residuos peligrosos

Los objetivos y metas de la Política se trazaron en un horizonte de 12 años, (2006-2018), siendo el año 2012 un momento medio (sexto año) para evaluar los seis años de implementación de dicha política.

Conforme al informe de gestión presentado por la Dirección de Asuntos Urbanos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a 31 de diciembre de 2012 se han obtenido los siguientes logros:

Objetivo Específico 1: Prevenir y minimizar la generación de RESPEL, con el fin de reducir la cantidad, la peligrosidad y el riesgo de los mismos desde la perspectiva del ciclo de vida del producto/materiales.

Meta general de la política (2006-2018): Reducir el 40% de los residuos generados.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Estrategias del Plan de Acción 2011-2014:

1. Prevención de la generación de Respel a través de la promoción de estrategias de producción más limpia.
2. Reducción de la generación de residuos peligrosos.

Metas 2011-2014:

Tres (3) actividades o proyectos/año de Química Verde y/o Chemical leasing desarrollados.

Una (1) actividad (Línea de trabajo, estrategia, plan, programa, convenio o proyecto desarrollado) por Autoridad Ambiental.

El MADS refiere un avance a 31 de diciembre de 2012 en un indicador de Autoridades Ambientales con un plan de gestión integral de RESPEL formulado, cuyo cumplimiento fue del 70%, y su objeto principal es la priorización de acciones para la gestión de los mismos.

De la información reportada en el transcurso de la auditoría por el MADS no se puede evidenciar la reducción de la generación de Respel en cifras concretas; a pesar de haberse diseñado e implementado el Sistema de Registro de Generadores de Residuos o Desechos Peligrosos⁵, por lo que se observa la necesidad de encaminar esfuerzos a obtener el resultado de la meta general fijada en la Política.

El MADS reporta un avance del 70% de Autoridades Ambientales con planes de gestión integral de Respel formulados, seis años después de formulada la política, hecho que muestra una lenta implementación en la misma, en el sentido que aún existe un 30% de Autoridades Ambientales sin un horizonte cierto y enfocado a la gestión integral y manejo ambiental de los Residuos y Desechos Peligrosos en sus jurisdicciones, lo cual se traduce en incertidumbres en la capacidad de la administración para atender los requerimientos ambientales de Respel en su jurisdicción.

No debe perderse de vista la importancia de la colaboración armónica y sinérgica institucional, que encamine acciones concretas, oportunas y prioritarias para la prevención y minimización de los Respel en el País.

⁵ Resolución No. 1362 del 2 de Agosto de 2007 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Objetivo Específico 2: Promover la gestión y manejo integral de los RESPEL generados.

Meta (2006-2018): Aumentar la oferta de servicios para el manejo de RESPEL en un 30%, promover la gestión adecuada de nueve (9) corrientes de residuos prioritarios en el país

Estrategias del Plan de Acción 2011-2014:

1. Promoción del Aprovechamiento y la valorización de RESPEL.
2. Gestión de Respel derivadas del consumo masivo de productos con característica peligrosa.
3. Promoción del Tratamiento y disposición final de RESPEL de manera ambientalmente adecuada.

Metas 2011- 2014:

- i. Una (1) alternativa promovida (nueva o existente) por Autoridad Ambiental urbana o regional.
- ii. Una (1) actividad o campaña anual de divulgación desarrollada por Autoridad Ambiental/Autoridad Municipal.
- iii. Dos (2) eventos anuales de capacitación y divulgación sobre los programas posconsumo dirigidos a las autoridades ambientales urbanas/regionales.
- iv. Tres (3) informes de avance de la gestión posconsumo en el país.
- v. Dos (2) Normas expedidas.

Este objetivo de la Política se traza en el manejo integral de Respel, cuyo órgano rector es el MADS, entidad que enfoca su avance en el incremento de servicios de manejo de Respel a través de empresas prestadoras de carácter privado, así mismo, el MADS presenta un avance en los planes de devolución posconsumo de productos con características peligrosas.

Ahora bien, aún persisten vacíos en la valorización de los Respel de acuerdo a los sectores productivos generadores, los avances obtenidos por cada uno de los programas de registro de generadores, plan de gestión regional, planes posconsumo y planes de gestión COP, deben ser objeto de una evaluación de seguimiento que indique si su desarrollo efectivamente cumple con las metas esperadas.

Objetivo Específico 3: Implementar los compromisos internacionales relacionados con sustancias y residuos peligrosos/ Sinérgicas entre Convenios Internacionales suscritos por el país.

Meta de la política (2006-2018): Alcanzar metas de eliminación del 40% de RESPEL prioritarios objeto de los compromisos internacionales.

Estrategias del Plan de Acción 2011-2014:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

1. Programa Nacional para la Aplicación del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos
2. Programa Nacional para la Aplicación del Enfoque Estratégico Internacional para la Gestión de Productos Químicos (SAICM)
3. Implementación Convenio de Basilea sobre el Control del Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos y su Eliminación.
4. Programa Nacional para el manejo ambiental de residuos de SAO del Protocolo de Montreal

Metas del Plan de Acción 2011- 2014:

- i. Una (1) norma nacional de PCB expedida por el MADS, Un (1) sistema de información implementado para el inventario de existencias de PCB, tres (3) laboratorios acreditados para el análisis de PCB , 30 jornadas de capacitación, 1 manual técnico para el manejo de PCB
- ii. Un (1) Inventario Nacional de D y F actualizado, Jornadas de divulgación
- iii. Una (1) guía para el manejo ambiental de residuos de plaguicidas
- iv. Una (1) Campaña de sensibilización/educación Prevención y reducción del riesgo
- v. Un (1) inventario de los nuevos COP incluidos en el Convenio de Estocolmo.
- vi. Contar con un (1) diagnóstico nacional actualizado sobre la gestión de sustancias químicas en el país (producción, importación, uso, exportación y capacidad para su gestión).
- vii. Contar con un (1) Plan de Acción Nacional para la aplicación del SAICM en Colombia.
- viii. Contar con un (1) documento de Directriz de Política sobre Seguridad Química para reducir el riesgo en la gestión de las sustancias y productos químicos en el país.
- ix. Realizar (2) capacitaciones anuales en la gestión de sustancias químicas entre el sector público y privado.
- x. Contar con un (1) estrategia que promueva la implementación del GHS, Dos (2) talleres de capacitación dirigidos a diferentes actores relacionados (gobierno, industria, sector productivo, academia, etc.).
- xi. Participación de 80 países en la COP10. Lograr un consenso internacional sobre la aprobación de la enmienda de prohibición. Declaración de Cartagena adoptada. Capacitación y asistencia de mínimo 50 personas del Gobierno Nacional en la COP. Posicionar al Ministerio en el marco de la negociación internacional del Convenio de Basilea.
- xii. Contar con un (1) lineamiento de Política formulado.
- xiii. Contar con una (1) regulación para la gestión de RAEE.
- xiv. Contar con una (1) directriz nacional para el manejo de los residuos SAO.

Se observan las siguientes metas que propiamente no son coherentes con el objetivo 3 de la Política: Participación de 80 países en la COP10; Lograr un



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

consenso internacional sobre la aprobación de la enmienda de prohibición; Declaración de Cartagena adoptada; situaciones que desbordan cualquier voluntad y decisión del MADS, toda vez que se sale de orbita de las capacidades y competencias institucionales.

Igualmente, se evidencia la necesidad de evaluar el proceso de registro de AA sobre generadores RESPEL ya que esta herramienta es el principal insumo de datos cuantitativos existentes.

En cuanto al avance de los compromisos internacionales adquiridos, con la implementación de la política RESPEL se puede observar un avance en las sustancias prioritarias identificadas a través de los inventarios de COP en el marco del Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Estocolmo, no obstante, dicho inventario pierde eficacia cuando no se tiene identificados los pasivos ambientales generados; por lo que se evidencia un vacío en la formulación de herramientas para abordar los pasivos ambientales generados por el uso y disposición final de RESPEL.

A pesar de la importancia por el volumen e impacto que generan los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos – RAEE, no se evidenció avance en lo relacionado con la regulación para su gestión, ni se evidencian actividades dirigidas a comprometer a los fabricantes de este tipo de productos en la gestión integral de los residuos.

De otra parte, en los avances presentados por el MADS se observa que no es evidente la relación de la política RESPEL con la política de gestión integral de residuos ordinarios, ya que si bien el país tiene deficiencias en el manejo de los residuos sólidos ordinarios tanto en los grandes centros urbanos como en los municipios, la conexidad es un factor clave en las estrategias para el manejo integral de los residuos, en aras de incrementar la eficacia y eficiencia de la gestión ambiental en el país.

Finalmente, en términos generales de la gestión ambiental del MADS como rector de la política ambiental nacional, se evidencia una fuerte necesidad en implementar las políticas de forma coordinada con los distintos temas de la gestión; es decir, la política de RESPEL necesariamente tendría un impacto en las políticas de gestión integral de la biodiversidad, del recurso hídrico y de ordenamiento territorial, de modo que la visión integral del ambiente se refleje en las estrategias, planes y programas de la autoridad ambiental nacional, teniendo como base el principio de desarrollo sostenible y el principio de precaución, y vinculando la sociedad civil en procesos de planificación integral.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

H15 Seguimiento a la Política para Residuos Peligrosos

El Decreto 4741 de 2005, mediante el cual se reglamenta parcialmente la prevención y manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral, establece en el artículo 24 la responsabilidad de las autoridades ambientales en la gestión integral de los residuos o desechos peligrosos, entre estas se encuentran las relacionadas con la implementación del registro, el reporte anual de la información recolectada, la divulgación de información, la formulación de un plan para promover la gestión integral de este tipo de residuos, entre otras responsabilidades.

No existe un procedimiento establecido en el MADS que permita hacer seguimiento a la política sobre residuos peligrosos a nivel nacional y a la labor de las autoridades ambientales locales como ejecutoras de la misma.

Ni en el mapa de procesos de la entidad, ni en las actividades adelantadas por la DAASU tanto en su plan de acción 2012, como en su ejecución presupuestal existe un mecanismo específico que establezca el seguimiento continuo a la política de residuos peligrosos a nivel nacional.

Continúan presentándose irregularidades en el cumplimiento de las normas sobre manejo y disposición final de los residuos peligrosos, tal como se evidencia en las visitas realizadas por el MADS a las plantas de incineración de residuos peligrosos, las cuales presentan múltiples irregularidades y falta de control por parte de las autoridades ambientales locales sobre las mismas.

Respuesta MADS:

“Sobre esta observación, el MADS desea señalar que no hay una actividad específica incluida en el plan de acción de la Dirección 2012 orientada al seguimiento e implementación de la política de RESPEL, toda vez que la ejecución del Plan de Acción de la Política de RESPEL para el período 2011-2014 cobra vigencia en la medida que avanza la aplicación de dichos planes de acción o al final de los mismos.

*Lo anterior, teniendo en cuenta que las estrategias planteadas en la política de RESPEL no obedecen a actividades puntuales en el tiempo sino a **actividades estratégicas de gestión** que requieren tiempo y recursos disponibles para su implementación, tanto por parte de las diferentes autoridades ambientales como de los otros sectores públicos y privados involucrados en la gestión de los residuos peligrosos.*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

De igual forma, como se mencionó previamente, entre las actividades establecidas en el plan de acción se encuentra la realización de dos talleres anuales con las autoridades ambientales con el fin de hacer seguimiento a la política y normatividad de RESPEL.

Con base en lo anterior, debe aclararse que sí existe un informe de evaluación de los avances de la implementación de la política de RESPEL, el cual fue remitido al jefe del equipo auditor, el cual se anexa en esta respuesta. (Se anexa informe).

Finalmente, el MADS evidencia que pueden existir falencias en la operación y funcionamiento de algunas plantas de manejo de RESPEL licenciadas por las Autoridades Ambientales, debido a la falta de capacidad técnica o recursos humanos disponibles en algunas de las autoridades ambientales regionales y por lo tanto se trabaja permanentemente en el establecimiento de estándares y de directrices a nivel nacional a través de las diferentes regulaciones que expide el Ministerio, así como, brindando asistencia técnica y capacitación a las Autoridades Ambientales y al mismo sector productivo.

Lo anterior, teniendo en cuenta que es en el fortalecimiento de las autoridades ambientales donde el MADS tiene su rol principal para mejorar el cumplimiento de la normativa ambiental por parte del sector regulado.”

Análisis de la Respuesta

Los argumentos dados por la entidad no desvirtúan el hallazgo, puesto que es el Ministerio en cumplimiento de sus funciones misionales el encargado de hacer el seguimiento a las políticas públicas y por ende debe incluir en sus planes acción actividades concretas que permitan realizar dicho seguimiento. Por lo tanto se mantiene la observación y se consolida como hallazgo de la auditoría.

3.1.3 Control Financiero

RESULTADOS DEL CONTROL FINANCIERO

Es importante mencionar que mediante el Decreto 3570 de 2011 por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra al Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, establece además de las funciones definidas en la Constitución Política y en el art. 59 de la ley 489 de 1998, diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del ambiente; Orientar en coordinación con el Sistema



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Nacional de Prevención y Atención de Desastres, las acciones tendientes a prevenir el riesgo ecológico; ejercer la inspección y vigilancia sobre las Corporaciones Autónomas Regionales.

De acuerdo a tal realidad jurídica y económica, al finalizar la vigencia 2012 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible consolidó la suma de \$130.300,7 millones en sus Activos Totales, lo que significó una disminución del 20% con relación al año anterior. Es importante mencionar que como producto del proceso de escisión el MADS durante la vigencia 2012 entregó bienes, derechos, propiedades y otros activos a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales por \$557,1 millones y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio \$49.736,9 millones.

El total de los activos el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los distribuyó en el año 2012, principalmente en: 73% en inversiones en TES a corto plazo y un 14% en Propiedades, Planta y Equipo.

En cuanto a los Pasivos Totales para la misma vigencia cerró con un saldo total de \$169.247 millones, que corresponden a las cuentas por pagar constituidas por la Entidad con terceros, Obligaciones laborales y Pasivos Estimados, dicho monto aumentó en 94% con respecto a la vigencia anterior. En cuanto al Patrimonio, al culminar el 2012 reportó un saldo negativo de \$38.946,3 millones, representando una disminución del 152% respecto al año 2011.

Los Ingresos Totales que registró la Entidad durante la vigencia 2012 ascendieron a \$176.937,3 millones, reflejando una disminución del 87% respecto al 2011; la mayoría de los ingresos, es decir el 70%, lo conforman los fondos recibidos de la Dirección del Tesoro Nacional, una proporción del 15% correspondieron a ingresos fiscales, y el 15% provinieron de Otros Ingresos.

De otra parte, los gastos a diciembre 31 de 2012 sumaron \$243.535,1 millones, obteniendo una reducción del 74% de los mismos respecto al año 2011, situación que obedece a la culminación de la escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Es interesante observar que del total de gastos registrados en la vigencia 2012, el 49% lo conforman los gastos de administración, provisiones, agotamiento y amortizaciones, tan sólo el 26% lo constituye el gasto público social en medio ambiente, el 20% las Transferencias al sector medio ambiente y el 5% se registró en operaciones interinstitucionales; baja distribución en actividades misionales no obstante la importancia de los recursos mencionados en el desempeño institucional del Ministerio. Para el 2012 se registró un déficit del ejercicio de \$68.871 millones.

Los derechos contingentes cerró la vigencia auditada en \$13.968,1 millones, que corresponden entre otros a litigios y demandas a favor de la entidad, bonos



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

pensionales y cuotas partes de pasivos pensionales. Las responsabilidades contingentes culminaron la vigencia en \$2,08 billones, que corresponden a las pretensiones económicas originadas en conflictos o controversias de las demandas interpuestas por terceros en contra de la entidad, las cuales aún no han tenido una decisión judicial en firma, del mismo modo, representa el valor de los pasivos pensionales.

Para el análisis de los estados contables del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se seleccionaron las cuentas más representativas correspondientes al Ciclo Operacional de Ingresos y Adquisiciones y Pagos, dentro de los cuales se consideró efectuar una selectiva a las siguientes cuentas del Activo: Inversiones, Deudores, Propiedad, Planta y Equipo, y del Pasivo, se tomó la Cuenta por Pagar, Pasivos Estimados e Ingresos Operacionales recibidos por transferencias, y Gasto Público Social.

OPINION

En nuestra opinión, los estados contables a 31 de diciembre de 2012 presentan en todo aspecto significativo la situación financiera, económica, social y ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como los resultados de las operaciones por el año terminado en esa fecha, contienen la información necesaria y suficiente para su interpretación y comprensión adecuada, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por la Contaduría General de la Nación.

ACTIVOS

Al cierre de la vigencia fiscal 2012 los activos totales del MADS se distribuyeron en un 77% en activo corriente (efectivo, inversiones y cuentas por cobrar), y un 23% en activos no corrientes (deudas de difícil cobro, propiedades, planta y equipo, y otros activos); situación que favorece la liquidez de la entidad ante obligaciones o compromisos de efectivo.

Efectivo

El Ministerio tuvo autorizadas durante la vigencia 2012, doce (12) cuentas corrientes y una (1) cuenta de ahorros, en las que se recibieron recursos de la DTN para el normal funcionamiento y desarrollo de sus actividades; al finalizar la vigencia el total registrado en dichas cuentas fue de \$3.147,3 millones.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

H16. Conciliaciones de Cuentas Bancarias

La Conciliación Bancaria es un ejercicio por el cual se comparan las partidas que aparecen en el estado de cuenta o extracto que la entidad recibe del banco, con las partidas que tiene contabilizadas en sus libros de contabilidad; de tal manera que se puede asegurar que todas sus operaciones bancarias quedan correctamente contabilizadas y reflejadas en sus libros y por lo tanto en los estados financieros, determinando que el saldo de cada cuenta según el banco sea correcto, detectando cualquier error en forma oportuna para poder realizar las gestiones necesarias para corregirlo.

Examinadas las conciliaciones bancarias de las cuentas de ahorros y corrientes del MADS, elaboradas durante la vigencia 2012 se observó que:

- La cuenta corriente AV VILLAS 160381-8 en los meses de octubre y noviembre de 2012 presenta devoluciones de cuatro cheques por falta de certificación de firma no registrada oficina 049, mediante los cuales se giraban recursos a las CARs del Fondo de Compensación Ambiental; afectando la ejecución financiera de los proyectos ambientales.
- Del mismo modo, en la citada cuenta se observó una diferencia por \$20 millones en la conciliación bancaria del mes de noviembre de 2012, presuntamente por error aritmético; no obstante este tipo de deficiencias afectan la confiabilidad de la información en la conciliación.

Respuesta MADS

Mediante comunicación 13124 del 23 de abril de 2013, la entidad respondió:

“Los recursos girados a las CARs del FCA no afectaron la ejecución financiera de los proyectos, teniendo en cuenta que en esta cuenta se tienen los recursos necesarios que respaldan la transferencia a las entidades mediante una programación de recursos y necesidades evaluadas por la Secretaría Técnica del FCA. (...) La tesorería registró un giro por \$256.583.911 a Corpomojana y el banco lo registró en diciembre de 2012, sin embargo el cuadro de conciliación presenta un valor de \$286.583.911 valor que evidencia una inversión por \$30.000.000 el cual fue corregido y no genera un cambio en la información financiera presentada.”



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Análisis de la Respuesta

Aunque la entidad ha corregido la situación, se hace evidente la necesidad de establecer mecanismos de control interno que permita corregir este tipo de inexactitudes en las conciliaciones bancarias, con dicha finalidad se mantiene el hallazgo.

H17 D2 Depósitos cesantes en Cuentas corrientes cajas menores. Presunto alcance disciplinario.

El Art.15 del Decreto 359 de 1995 establece que: *“Los recursos que formen parte del Presupuesto Nacional, girados por la Dirección del 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 a cheques entregados al beneficiario y no cobrados.”*

Examinadas las cuentas corrientes constituidas para la administración de cajas menores del MADS durante la vigencia 2012, se observó:

- La cuenta corriente 230-05583-2 del Banco de Occidente mantuvo recursos depositados con un promedio mensual superior a los cinco días, cuyo saldo promedio mensual en el año fue de \$8,8 millones
- La cuenta corriente 230-230-07912-1 del banco de Occidente mantuvo recursos depositados con un promedio mensual superior a los cinco días, y saldo promedio mensual en el año de \$26,5 millones.

En comunicación 13452 del 26 de abril de 2013 el MADS expresó: *“Es importante señalar que de acuerdo con los montos autorizados para el manejo de la caja menor y conforme a las instrucciones establecidas en la guía de gestión de la caja menor emitida por el Ministerio de Hacienda, los recursos deben ser depositados por la tesorería en la cuenta que previamente haya creado el cuentadante, por lo tanto dicha cuenta bancaria no se relaciona directamente a las cuentas de tesorería que por su naturaleza, los recursos deben estar disponible en la cuenta (...)”*

En consecuencia, aunque la entidad afirme que se trata de una cuenta bancaria de tesorería, la disponibilidad de recursos no se constituye en un fundamento para mantener por más de cinco días hábiles, recursos depositados sin generar excedentes, por tanto, se establece que la entidad no dio cumplimiento a la directriz impartida por el Ministerio de Hacienda, afectando la generación de



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

rendimientos financieros para la entidad; hallazgo con presunto alcance disciplinario.

Inversiones

Mediante el Art.24 de la ley 344 de 1996 se crea el Fondo de Compensación Ambiental como una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), sin personería jurídica, el cual prestará apoyo a la financiación de los presupuestos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

Así las cosas, las inversiones en TES que realiza el Ministerio corresponden a dineros recibidos en las cuentas destinadas para el Fondo de Compensación Ambiental, dando cumplimiento al Decreto 1523 del 09 de mayo de 2008 y siguiendo las directrices del Comité de Inversiones reglamentado mediante Resolución 1276 del 07 de julio de 2010.

H18 Acumulación Constante de Inversiones TES – Fondo de Compensación Ambiental

El art. 13 del Acuerdo No.4 de 2010 del Fondo de Compensación Ambiental fija como *“monto máximo de financiación en una vigencia para cada corporación incluidos los recursos para funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, un 12% de la apropiación total de la vigencia”*.

A 31 de diciembre de 2012 El MADS tenía vigente siete (07) títulos de Tesorería - TES por un valor nominal de \$76.684,5 millones, como resultado de los excedentes de tesorería de la administración del Fondo de Compensación Ambiental. Es importante señalar que es un monto significativo de excedentes acumulados en los últimos diez años; aunque existe un tope fijado por el precitado Acuerdo, también con dicha disposición se están restringiendo las inversiones para las Corporaciones Autónomas y de Desarrollo Sostenible en aras de aumentar la inversión para la protección, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales.

Respuesta MADS

“Con respecto a los excedentes financieros que se tienen por valor \$76.684,5 millones al cierre de la vigencia, es importante aclarar que por decisión del Comité del Fondo, cuando se asignan recursos estos deben ser girados parcialmente de acuerdo al avance de ejecución (obligaciones) que reporten las corporaciones SIIF, esto con el fin de realizar un mejor control y manejo de los recursos. Para la vigencia 2011 el Fondo asignó \$27.000



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

millones, al cierre no se habían girado la totalidad de los recursos asignados, quedando pendiente para la vigencia 2013 el giro de \$10.766,1 millones. Adicionalmente el FCA cuenta con un presupuesto para el 2013 de \$38.240 millones para funcionamiento e inversión, para un total de \$49.006 millones pendientes de giro; es así como realmente se cuenta con unos excedentes de \$27.678 millones, que sumados a los ingresos que se proyecta recaudar en la vigencia 2013 se procura financiar recursos en el mismo 2014”.

Análisis de la Respuesta

La entidad presenta una explicación de cómo ocurre la acumulación de recursos que al cierre de la vigencia 2012, se calculan nominalmente en TES de \$76.684,5 millones; dado el impacto que dicho recursos pueden ejercer en la función constitucional de dirigir la gestión ambiental y de los recursos naturales renovables en el país, el hallazgo se mantiene.

Deudores

A 31 de diciembre de 2012 la entidad registró \$2.163,2 millones en las cuentas Deudores compuestas principalmente por las cuentas por cobrar de Contribuciones por cobrar del Fondo de Compensación Ambiental, Anticipos para Proyectos de Inversión realizados a través de los convenios de cooperación suscritos con entidades multilaterales, instituciones de educación superior, e institutos de investigación, Recursos Entregados en Administración, y Otros Deudores.

H19 Registro y gestión de cobro - Deudores

Al examinar los registros de cuentas por cobrar del FCA se observan falencias en su administración técnica, toda vez que se ha detectado que la causación y reconocimiento contable de aportes se hace inoportunamente, lo cual se puede corroborar en los siguientes hechos:

- a. El 10 de septiembre de 2012 la CAM devolvió recursos no ejecutados durante la vigencia 2011, lo cual indica que se demoró casi nueve meses para el reintegro de dichos recursos, afectando la redistribución de los mismos en otras necesidades presupuestales.
- b. La causación de los aportes al FCA se efectúa hasta tres meses después de haberse generado el derecho de reconocer el activo, toda vez que por ejemplo, en el caso de la CAS, el 31 de enero de 2012 se causan cuentas por cobrar del mes de octubre del año 2011.
- c. De otra parte, se observa que las entidades no giran oportunamente los aportes al FCA, por ejemplo, el 13 de febrero de 2012 Corpoguajira giró los recursos del mes de junio de 2011, no obstante el MADS efectuó el registro hasta el 12 de marzo del 2012.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Del mismo modo, en las notas a los estados contables certificados a 31 de diciembre de 2012, el MADS afirma que no conocía el monto de las contribuciones que debía realizar CorpoGuajira al cierre de la vigencia ya que se carecía de la liquidación de aportes. Situación que generaría una incertidumbre frente a la razonabilidad de los \$1.412,8 millones registrados en la cuenta contable Contribuciones – Fondo de Compensación Ambiental. Del mismo modo se aduce que la citada Corporación es la que tiene mayor tiempo en mora, es decir, ha llegado a superar los 120 días en vencimiento.

H20 Registro de Otros Deudores

La cuenta Otros Deudores – 1470, registra saldos que vienen desde la vigencia 2011 sin cancelar, entre los cuales se tienen: Responsabilidades Fiscales por \$24.5 millones y Recursos reintegrados a Tesorería por \$39 millones.

Mediante comunicación recibida el 18 de marzo de 2013, la entidad informa que los \$24.5 millones corresponden al fallo dictado mediante auto 0024 de la CGR, en proceso de responsabilidad fiscal No.6-021-06, que se sentenció en ejecución del convenio plan pacífico, administrado por FONADE, en el cual se responsabilizó fiscalmente a la secretaria general de ministerio de desarrollo económico (2000-2001), y al contratista coordinador del programa BID – Plan Pacífico.

Por lo que se detecta una sobreestimación en la cuenta 1470 por \$24,5 millones en el sentido que el reconocimiento contable de dicha responsabilidad fiscal no tiene asidero jurídico ni contable para el MADS.

Los \$39 millones registrados en la cuenta Otros deudores, corresponden a dineros de mesadas pensionales que no se cancelaron al beneficiario final por motivos tales como fallecimiento del pensionado, pendiente el informe de reconocimiento a las personas sustitutas en pensión.

Respuesta MADS

“Teniendo en cuenta las normatividades emitidas por el ministerio de Hacienda en cuanto al manejo de los acreedores varios, los cuales se encuentran en las cuentas bancarias de la entidad, estos dineros deben reintegrar a la Dirección del Tesoro Nacional y registrar en la cuenta Reintegros a Tesorería sujetos a devolución.”



Análisis de la Respuesta

Sin embargo, los movimientos contables dan cuenta de una causación contable y no de un pago efectivo y/o reintegro a la tesorería de la Nación; por lo cual se cuestiona a la entidad sobre cuál es el estado de recuperación de dicho dinero.

HALLAZGO 21 D3 Avances y Anticipos sin liquidar – vigencias anteriores. Presunto alcance disciplinario.

La cuenta *Avances y Anticipos* representan los valores entregados por la entidad pública, en forma anticipada, a contratistas y proveedores para la obtención de bienes y servicios. Además registra los valores entregados para viáticos y gastos de viaje que están pendientes de legalización.

Al examinar los saldos de la cuenta por cobrar Avances y Anticipos Entregados a Terceros se observaron los siguientes convenios con saldos por liquidar que vienen desde la vigencia 2011:

- OEI Convenio 18 Proyecto Pacífico por \$31.3 millones
- OEI Convenio 01 de 2004 por \$268.7 millones
- OEI convenio 02 de 2005 por \$2 millones
- OEI Convenio 04 de 2007 por \$6 millones
- OEI Convenio 12 de 2007 por \$6 millones

Con el fin de aclarar el estado de cada uno de los convenios, mediante comunicación recibida el 18 de marzo de 2013 la entidad presentó el siguiente cuadro:

Convenio	Valor (millones)	Estado
OEI Convenio 18 Proyecto Pacífico	31,3	En liquidación revisión
OEI Convenio 01 de 2004	269	En liquidación revisión, radicado proyecto acta de liquidación en el MADS en agosto de 2012
OEI Convenio 02 de 2005	2,0	En liquidación revisión radicado proyecto acta de liquidación en el MADS en junio de 2012
OEI Convenio 04 de 2007	6,0	En liquidación revisión radicado proyecto acta de liquidación en el MADS en junio de 2012
OEI Convenio 12 de 2007	6,0	En liquidación revisión, radicado proyecto acta de liquidación en el MADS en junio de 2012

Sin embargo, sorprende la laxitud en el tiempo en que se ha venido adelantando la liquidación de los citados proyectos sin obtener una respuesta definitiva por la Oficina Jurídica y los resultados de gestión del MADS, presentando además una sobreestimación de las cuentas en \$314.03.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Respuesta MADS

“La Coordinación del Grupo de Contratos durante la presente administración realizó una revisión de los convenios objeto de hallazgo encontrando lo siguiente:

En los expedientes de los convenios que reposan en el Ministerio, se encontró que en las mismas no reposan los documentos soportes de ejecución que se requieren para proceder a la liquidación por parte de este Ministerio.

Por lo anterior, se ofició a la OEI requiriendo documentos soportes, planes operativos, extractos, informes de contratación derivada y el informe final de ejecución de la OEI, entre otros, documentos necesarios para la evaluación respectiva.

Respecto al Convenio 3 de 2007, éste fue liquidado el día 25 de abril de 2012, por parte del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, por lo cual frente a este convenio no existen saldos en la cuenta observada.

Frente al referido Convenio el área de contabilidad revisó los registros contables, acerca del convenio 003 de 2007 de la OEI, su saldo según libros contables es de \$0 para vigencia 2012, como se ve evidencia en el libro auxiliar que se anexa. El registro contable se realizó en abril de 2012 y los documentos que soportaron dicho ajuste corresponden al acta de liquidación, el informe financiero que contiene 70 folios y la consignación del saldo reintegrado a la DTN por la suma de \$40.012.050.00.

Por lo expuesto es importante aclarar al organismo de control que el saldo de las cuenta de Anticipos para proyectos de inversión a 31 de diciembre de 2012 es de \$314 millones y no \$543.8 como lo señala la observación. Para tal efecto, se anexa libro auxiliar del estado de la cuenta 142013. Ello indica, que a los \$543.8 millones del informe de la CGR se deben descontar los \$229.8 millones correspondiente al convenio 03 de 2007 que fue liquidado y tenido en cuenta en los estados financieros. (ANEXOS 2 y 3).

Por lo anterior, se solicita, respetuosamente, excluir de esta observación el convenio mencionado.

Adicionalmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través del Grupo de Contratos, seguirá adelantando las acciones pertinentes para proceder a la liquidación de tales convenios y, dadas las circunstancias, se remitirá copia de lo actuado a la Oficina de Control Interno Disciplinario de la entidad, para lo de su competencia.”

Análisis de la Respuesta

La entidad hace alusión a actividades que debe adelantar y finaliza solicitando incluirlas como acción de mejora en el plan de mejoramiento, proponiendo como fecha límite de realización el 30 de diciembre de 2013, se confirma el hallazgo con presunto alcance disciplinario y se retira el valor del Convenio que se encuentra liquidado.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Propiedades, Planta y Equipo

Al 31 de diciembre de 2012 el MADS registró en sus estados financieros Propiedades, Planta y Equipo por \$18.303,6 millones, valor que disminuyó el 24% frente a la vigencia anterior, a continuación se presenta un resumen de dichas propiedades:

Tabla 5. Comparativo de Propiedades, Planta y Equipo 2011-2012, millones \$

Descripción de la Propiedad	Saldo 2012	Saldo 2011	% Variación
Terrenos	1.685,0	1.685,0	0%
Bienes muebles en bodega	3.153,8	3.528,3	-11%
Edificaciones	14.706,9	13.612,1	8%
Maquinaria y equipo	1.125,0	1.337,9	-16%
Equipo médico y científico	2.498,9	591,4	323%
Muebles, enseres y equipos de oficina	1.046,5	1.562,4	-33%
Equipos de comunicación y computación	5.312,2	5.555,4	-4%
Equipo de transporte, tracción y elevac.	1.477,2	1.275,5	16%
Equipo de comedor, cocina, desp. y hotele.	28,6	33,5	-15%
Depreciación acumulada	(10.846,0)	(10.962,9)	-1%
Provisiones	(1.884,6)	-	100%
TOTAL PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	18.303,6	24.093,1	-24%

Fuente MADS

De conformidad con la información presentada por el Ministerio, las Propiedades, Planta y Equipo registradas al cierre contable del año 2010 se depreciaron de acuerdo a lo ordenado en la circular 011 de 1996 emanada por la Contaduría General de la Nación, utilizando el método de línea recta.

H22 Proceso de Bajas por hurto - Propiedades, Planta y Equipo

Examinadas las bajas de almacén efectuadas durante la vigencia 2012 se detectó que mediante salida de almacén 103.12 se efectuaron bajas de equipos por valor de \$3,5 millones cargada a los contratos de comodato No.571 y 588 de 2011, cuya explicación se fundamente en un presunto hurto, no se evidenciaron acciones administrativas tendientes a la recuperación de dichos bienes o indemnización de perjuicios.

Respuesta MADS

Frente a esta situación, la entidad mediante comunicación 13124 del 23 de abril de 2013, respondió:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

“Con ocasión al cierre del programa de dotación de equipos y herramientas del PLAN, la Coordinadora UTO solicitó concepto jurídico relacionado con la viabilidad jurídica de suscribir las actas de liquidación de los contratos 571 y 588 de 2011; el consultor jurídico UTO emitió concepto en los términos solicitados y se refirió a la pérdida de los bienes hurtados. En él se preceptúa que no hay lugar a declarar la caducidad administrativa de los contratos de comodato”.

Análisis de la Respuesta

El hallazgo se mantiene ya que hasta la fecha no se evidenciaron acciones administrativas tendientes a la recuperación de dichos bienes o indemnización de perjuicios para la entidad.

H23 Amortización de Gastos Diferidos

El Plan General de Contabilidad Pública determina que las cuentas de Gastos Pagados por Anticipado *“Representan el valor de los pagos anticipados por concepto de la adquisición de bienes y servicios que se recibirán de terceros, cuando las normas de contratación le permitan a la entidad contable pública hacer esta modalidad de pago, en desarrollo de sus funciones de cometido estatal. Estos pagos deben amortizarse durante el período en que se reciban los bienes y servicios, o se causen los costos o gastos.”*

Al examinarse los valores amortizados a las cuentas de gastos pagados por anticipado, pólizas y seguros se determinó que la entidad no está efectuando con diligencia y oportunidad la debida amortización de los mismos, dando lugar a una sobreestimación en cuantía de \$44,1 millones.

Respuesta MADS

“Los pagos de los seguros se registraron oportunamente y su amortización se está realizando mensualmente, como se evidencia en el libro auxiliar de esta cuenta 1905, al igual que anexamos cuadro que contiene el valor de la amortización causada, los valores de obligaciones de las pólizas en los meses adquiridos”.

Análisis de la Respuesta

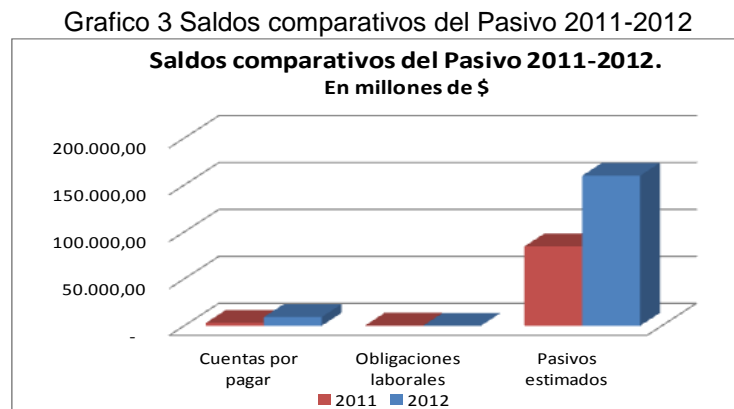
No obstante la entidad aduce que los registros se realizan mensualmente, los valores que debían aplicarse a las amortizaciones y los registrados por la entidad dan cuenta de la diferencia detectada, por lo que el hallazgo se mantiene.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Pasivos

Los pasivos del MADS al cierre de la vigencia 2012 ascendieron a \$169.247 millones; se observa que los pasivos estimados incrementaron en 89%, situación que se sustenta en las crecientes contingencias para litigios y demandas que se efectuaron durante el año auditado. A continuación se presenta un gráfico de la composición del pasivo 2011-2012:



Fuente: MADS – 2013. Elaboración: Equipo Auditor

Pasivos estimados

De acuerdo a lo informado por el Grupo de Procesos Judiciales de la Oficina Jurídica, al culminar la vigencia 2012 la entidad registró un total de 258 procesos judiciales en contra, es decir, en las que se constituye como demandado, por una cuantía estimada \$2,07 billones y cuya provisión contable se ordenó por \$75.447 millones. Es importante advertir que de tenerse una eficaz y diligente defensa judicial la entidad se preserva de pagar parte de los \$2,07 billones en litigio, y por ende liberaría recursos de las provisiones para ejecución de otros gastos, no obstante debe determinarse las conducentes acciones de repetición a favor del MADS.

Patrimonio

El patrimonio de la entidad finalizó la vigencia en \$38.946,3 millones, teniendo una disminución del 152% respecto al año 2011; es importante subrayar que como producto de la escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se cedió a título gratuito propiedades por \$6.991,5 millones representados en equipos de cómputo, muebles, enseres, equipo de oficina, vehículos, acciones y derechos fiduciarios de convenios, tanto al Ministerio de



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Vivienda, Ciudad y Territorio por \$7.131,9 millones, como a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales por \$557,03 millones.

H24 Causación Oportuna de Ingresos

Ingresos por Fondos Especiales - Esta cuenta registra los dineros recibidos de las CAR's, a través de la cuenta del Fondo de Compensación Ambiental, siguiendo los lineamientos fijados por la Ley 344 de 1996 y el Decreto reglamentario 954 de 1999. Durante la vigencia se causaron ingresos de aportes por valor de \$27.401,9 millones de acuerdo a los reportes efectuados por las entidades aportantes.

Conforme a lo expresado en notas a los estados contables dictaminados para la vigencia 2012, no todas las entidades obligadas a aportar presentaron los informes de liquidación de manera oportuna, situación que conlleva a riesgos en la eficiente asignación de los recursos y subsecuentes incertidumbres en la razonabilidad de la información contable registrada.

Respuesta MADS

“Los recursos asignados a las Corporaciones ya están apropiados en la ley de presupuesto, y por lo tanto son recursos con los que ya se cuenta y sólo sobre estos recursos apropiados es que el Comité asigna recursos a las Corporaciones. No sobre los que se proyecta ingresen durante la vigencia presupuestal”.

Análisis de la Respuesta

Aunque la entidad orienta la deficiencia detectada a un asunto de asignación presupuestal, desconoce que los registros contables deben ser oportunos y causarse en el momento de que se genere el hecho económico, por tanto, el hallazgo se mantiene.

H25 Clasificación contable Gasto de Inversión Social – Medio Ambiente

De acuerdo a la dinámica establecida en el Plan General de Contabilidad Pública de la cuenta en la que se cargaron contablemente los anteriores contratos, debe representar el valor de las erogaciones incurridas por la entidad contable pública para proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines,

Así mismo, el Régimen de Contabilidad Pública advierte que *“el reconocimiento de los gastos debe hacerse con sujeción a los principios de devengo o causación y medición, de modo que refleje sistemáticamente la situación de la entidad contable*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

pública en el período contable. (...) Los gastos se revelan de acuerdo con las funciones que desempeña la entidad contable pública, la naturaleza del gasto, la ocurrencia de eventos extraordinarios y hechos no transaccionales, y las relaciones con otras entidades del sector público.”

En este orden de ideas, en concepto de la Contaduría General de la Nación, realizado en consulta SGI-2000 elevada por el MADS en relación al reconocimiento contable de los gastos de los proyectos de inversión, la autoridad en contabilidad pública afirma que:

“Con base en las consideraciones expuestas, los gastos efectuados por el Ministerio para mantener, recuperar, conservar y proteger la diversidad e integridad del medio ambiente, deben reconocerse como gasto público social con independencia de que hayan sido incorporados o no en el presupuesto de la entidad como gastos de inversión; dado que al estar destinados a tales actividades cumplen con la definición de gasto público social, de conformidad con las normas señaladas en las consideraciones.

Por su parte, los gastos que efectúe la entidad, distintos de aquellos que se catalogan como gasto público social, deben reconocerse como gastos de administración o de operación según su naturaleza.

Así las cosas, no necesariamente todos los recursos incorporados en el presupuesto de la entidad como proyectos de inversión corresponde a la definición contable de Gasto Público Social, pues de la ejecución de tales proyectos pueden surgir activos, gastos de administración, de operación, transferencias o gasto público social, entre otros; por lo cual le corresponde a la entidad identificar si las erogaciones efectuadas que cumplen con la definición de gasto, corresponden o no a la categoría de gasto público social (..)”

Examinados los conceptos registrados en la cuenta contable *gasto público social - medio ambiente – estudios y proyectos-550806*, para la vigencia 2012, se determinó que el MADS está revelando en su contabilidad los gastos conforme lo efectúa en el ámbito presupuestal en el componente de inversión, lo cual no corresponde a la naturaleza contable; lo cual se puede evidenciar en los registros efectuados con cargo a contratos suscritos con empresas, cuyos objetos no se compadecen con la finalidad de la cuenta contable, entre otros: Agencia de Viajes y Turismo Goldtour Ltda., Litigar Punto Com S.A., Casa Editorial El Tiempo, Amezquita y Cia S.A., Compensar E.P.S., Ut Veneno Orrego Abogados Asociados.

Obviando de esta manera la distinción de aquellos gastos que contribuyen al desarrollo de actividades de dirección, planeación y apoyo logístico de la entidad,



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

afectando la revelación fidedigna de la información y la clasificación para atender a las eventuales necesidades en la toma de decisiones por parte de la dirección. Lo anterior se puede confirmar en las notas a los estados contables dictaminados para la vigencia 2012 se puede observar:

“Gasto inversión social – medio ambiente, se causaron en inversión social un total de \$63.713,5 millones producto del desarrollo de programas y proyectos de inversión que no constituyen formación de capital. La distribución de los gastos de inversión se hizo de acuerdo a la causación de las obligaciones provenientes de programas presupuestales de la inversión.”

Respuesta MADS

En comunicación 13124 recibida el 24 de abril de 2013 la entidad respondió:

“Cabe señalar que la información registrada en la cuenta 550806 contiene las diferentes obligaciones adquiridas por el equipo misional del Ministerio... no todos los programas presupuestales de inversión se registraron como Gasto Público social, igualmente, se tomaron programas de inversión que permitían la adquisición de bienes y servicios que fortalecen el desarrollo del MADS en tareas administrativas.”

Análisis de la Respuesta

Aunque la entidad afirma acogerse a las disposiciones de la autoridad contable pública, la situación revelada en la cuenta contable del gasto público social no lo evidencia, por lo tanto el hallazgo se mantiene.

EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO CONTABLE MADS

Con fundamento en los párrafos que soportan la opinión a los Estados Contables precedentes, la CGR considera que el funcionamiento del Sistema de Control Interno Contable que aplica la Dirección financiera de la entidad **es eficiente**, toda vez que se obtuvo una calificación de **1.30** situación que garantiza que la información financiera, económica y social, cumple con las normas conceptuales, técnicas y procedimentales establecidas en el Plan General de Contabilidad Pública.

3.1.4 Control de Legalidad

El Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible suscribió 566 contratos por valor de \$24.543 millones y 106 convenios por valor de \$64.764 millones durante la vigencia 2012.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRATOS SUSCRITOS EN LA VIGENCIA 2012		
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE		
SEGÚN MODALIDAD DE PROCESO		
TIPO DE CONTRATO	CUANTIA	CANTIDAD
Contratación Directa	\$14.197.617.978	488
Selección abreviada	\$1.186.120.955	7
Mínima cuantía	\$147.047.733	13
Bolsa de Productos	0	1
Concurso de méritos	\$260.202.733	2
Fondo Nacional de calamidades		1
Invitación Publica de Mínima Cuantía	\$59.715.267	7
Licitación Publica	\$4.592.454.560	4
Normas Banco	\$3.349.096.154	38
Subasta Inversa	\$751.187.948	4
FONAM		1
TOTAL	\$24.543.443.328	566
CONVENIOS SUSCRITOS EN LA VIGENCIA 2012		
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE		
TIPO DE CONTRATO	CUANTIA	CANTIDAD
Convenios Interadministrativos	\$64.745.809.529	106

En el análisis realizado por la CGR a los convenios y contratos suscritos por el Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible, se efectuó con corte a 30 de abril de 2013 y estableció lo siguiente:

H26 Gestión Documental

La Ley 594 de 2000, en el artículo 4, literal a y artículo 11 señala que el objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia;

- 1) En las carpetas de los contratos suscritos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se determinó que existen irregularidades en la gestión archivística, lo que afecta directamente la memoria institucional del sujeto de control.
- 2) La carpeta del convenio 74 de 2012 adolece de la siguiente información:

De conformidad con el cronograma de actividades del Convenio Interadministrativo 74 de 2012 suscrito entre el Ministerio de ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia. De agosto 29 de 2012 en concordancia con el literal c) de la cláusula segunda del convenio en la carpeta del convenio no aparecen los documentos relacionados con: Las actas de compromiso con los dueños de



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

las tres minas seleccionadas; lista de asistencia de mineros a los cuales se les dictaron los talleres que establecen el numeral 5 de la cláusula segunda del convenio y el cronograma de actividades y el listado de actividades de asistencia técnica.

- 3) Convenio Interadministrativo No 95 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACA: Suscripción del acta de inicio del contrato, Aprobación por parte del supervisor de la propuesta del equipo profesional y técnico idóneo y suficiente para la atención y cumplimiento de los compromisos del convenio y el plan Operativo del convenio.

De conformidad con la cláusula séptima productos e informes numeral 2, no se encuentran los informes trimestrales de desarrollo y ejecución del convenio por parte de la Corporación.

- 4) En la carpeta del convenio Interadministrativo 100 de 2012 suscrito entre el Ministerio de ambiente y desarrollo Sostenible y LA Corporación Autónoma Regional Del Valle Del Cauca CVC de 24 de Octubre de 2012 no se evidenciaron los siguientes documentos:

De acuerdo al numeral 2) Informes de la cláusula séptima del convenio la presentación trimestral de los informes parciales de desarrollo y ejecución de las actividades del convenio por parte de la Corporación.

- 5) **Convenio Interadministrativo 99 de 2012** suscrito entre el MADS y la Corporación Autónoma Regional del alto Magdalena CAM. De **22 de octubre de 2012**. –: La cláusula séptima numeral 2 establece la entrega de productos e informes trimestrales de desarrollo y ejecución del convenio por parte de la Corporación los cuales no se encontraron en la carpeta del convenio al igualmente el Plan básico.
- 6) **Convenio Interadministrativo 90 de 2012** suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS de octubre 11 de 2012:

- El acta de inicio del convenio no tiene fecha.
- La carpeta del convenio consta de 330 folios, de los folios 246 al 330 corresponden al convenio 59 de 2012 proyecto demostrativo de protección de los conocimientos tradicionales asociado al uso y manejo de las plantas medicinales aromáticas con el pueblo raizal del Municipio de providencia y santa catalina Islas de noviembre 2012.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- Igualmente no se evidenciaron los informes trimestrales que debe presentar la Corporación de conformidad con la cláusula séptima productos e informes. La cláusula séptima numeral 2 establece la entrega de productos e informes trimestrales de desarrollo y ejecución del convenio por parte de la Corporación los cuales no se encontraron en la carpeta del convenio.
- 7) Con recibido a satisfacción de fecha diciembre 20 de 2012 el supervisor del convenio Interadministrativo 99 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS y la Corporación Autónoma Regional del alto Magdalena CAM., Autorizo el pago del segundo desembolso del convenio por valor de \$422.513.889, sin que en el expediente del convenio obre los requisitos exigidos para el segundo desembolso como lo establece la cláusula sexta numeral 2 los cuales son: Copia de los títulos de propiedad de los predios seleccionados en el caso que sean de propiedad de la Corporación y Plan Básico de restauración descrito en la Fase 1 “Aprestamiento”.
 - 8) Gestión y control documental Historias Laborales: se evidencia ausencia de medidas de seguridad y custodia de las historias laborales del personal del Ministerio, toda vez que en las instalaciones donde se encuentran ubicadas hay acceso de toda clase de personal, situación que se observó en visita efectuada al Área de Talento Humano, no se cuenta con medidas adecuadas de conservación, manejo y custodia de las mismas, por lo que existe riesgo de pérdida de documentos y de control sobre las mismas.

Con relación a la gestión documental se observan deficiencias de organización de las historias laborales evaluadas, la gran mayoría no están totalmente foliadas, o simplemente no están foliadas, no tienen hoja de ruta u hoja de inventario documental, no se observa acta de inducción, ni manifestación protección a la familia en relación con demandas por alimentación, por falta de aplicación de las normas archivísticas, de los parámetros establecidos en la ley de archivo, para la adecuada conservación, manejo, control y seguimiento de la información que comprenden las mismas, situación que puede generar confusión en la generación de la información.

Tal es el caso de las historias laborales de los funcionarios identificados con cédulas de ciudadanía Nos. 31.176.041 que no está totalmente foliada, 20.876.010 la carpeta no está totalmente foliada y la hoja de ruta no está completa, 91.423.177, 79.354.306, 39.610.361, la carpeta no está totalmente foliada y no hay hoja de ruta, además en el caso de ésta última, está mal archivada la documentación, no está totalmente foliada y no tiene hoja de ruta, 79.980.156 carpeta sin foliar y sin hoja de ruta, 19.441.659 (el



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

único que tienen acta de inducción) no está foliada la carpeta y no hay hoja de ruta, 39.789.422 hay repetida información, no está foliada y no tiene hoja de ruta, 39.781.195 (tiene manifestación de protección a la familia) pero no está foliada la carpeta y no tiene hoja de ruta, 51.581.224 no está foliada la carpeta y no tienen hoja de ruta, hay información repetida, 19.361.608 la carpeta no está foliada y no tienen hoja de ruta (posee declaración extraproceso que no tiene demandas por alimentos).

- 9) Gestión documental Crédito BIRF 8133-CO: En el contrato 407 se encuentra la revisión de la hoja de vida sin que se establezca la fecha del mismo, a folio sin numerar entre las páginas foliadas como 19 y 20; en ese intervalo, también se encuentra la hoja de vida del contratista.

La información de los contratos no está completa, tal como se evidencia, por ejemplo en el contrato 532, donde no se encuentra la propuesta económica y la totalidad de la documentación no está foliada; en el contrato 543, hay informes de supervisión incompletos; en el contrato 510, se señalan unos anexos, pero no aparecen en el expediente.

- 10) Archivo contractual Crédito BIRF 7335-CO: En los contratos del crédito ejecutados en el 2012 se observa que no se ajustan a las normas de archivo, algunos contratos no están foliados, los soportes como los productos, en cumplimiento de los contratos no reposan en la carpeta, los tienen en ocasiones los contratistas, lo que impide realizar un adecuado seguimiento a la ejecución de los mismos.

Respuesta MADS

- 1) *“El Ministerio desde el año inmediatamente anterior ha iniciado acciones tendientes a fortalecer la labor de gestión documental de todos sus procesos misionales, en especial lo referente a los archivos de gestión de contratos, historias laborales y gestión financiera.*

En ese sentido, y debido a la insuficiencia de personal en el área de Archivo y Correspondencia, el MADS, estableció la necesidad de tercerizar la Gestión Documental del Ministerio, a través de un contrato suscrito con la Universidad de Cundinamarca en 2013, dentro del cual se establece la obligación de intervenir técnica y físicamente el Archivo de gestión del Grupo de Contratos.

El proceso de intervención archivística del 2012 consistió en la ordenación técnica y física de 807 expedientes que contienen de 201 a 750 folios aproximadamente; de este acervo documental se ha intervenido un 60%, debido a que algunos procesos son dispendiosos, tales como la foliación que debe realizarse una vez se complete el expediente con la totalidad de las unidades documentales que lo



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

deben conformar, es decir, hasta cuando se liquide el contrato o convenio; en este orden, se tiene previsto agotar todas las labores antes de finalizar la vigencia 2013.

Es de señalar igualmente, que la labor archivística no ha sido agotada en su totalidad debido a que algunos contratos y convenios se encuentran en ejecución fruto de autorizaciones de vigencias futuras y de reservas presupuestales debidamente justificadas.

No obstante lo anterior, y con el fin de optimizar se tiene previsto enviar comunicación expresa con plazos establecidos para que los interventores o supervisores alleguen al Archivo de Contratos los documentos faltantes de los expedientes a su cargo.

Igualmente, con la adopción del Sistema de Gestión de Calidad para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se socializarán a todos los servidores, los formatos diseñados para el control de entrega de documentos y productos relacionados con la ejecución contractual.

Asimismo, se considera relevante que cada supervisor presente el estado de su seguimiento a través de informes y la gestión documental de los contratos observados por el Equipo Auditor.”

2)“Frente a las actas de compromiso con los dueños de las tres minas seleccionadas, es preciso señalar que dichos documentos reposan en los archivos de Corantioquia y la supervisión ya realizó las gestiones pertinentes para solicitar dichas actas y archivarlas en la carpeta del Convenio Interadministrativo No. 74 de 2012.

Al respecto, las actividades de asistencia técnica y capacitación que se plantearon para los meses de enero y febrero de 2013, no pudieron realizarse en los meses previstos dado que la gestión requerida para apropiar los recursos desembolsados por Corantioquia a la Universidad Nacional sede Medellín tardó aproximadamente dos meses y por ende afectó el cronograma inicialmente propuesto. Una vez superada dicha situación el equipo de trabajo inició el desarrollo de actividades y se está a la espera que los soportes de las mismas sean presentados por Corantioquia en el informe de avance del proyecto. Adicionalmente, los supervisores de las entidades signatarias se encuentran trabajando en una propuesta de modificación del Plan Operativo con el fin de reajustar el cronograma presentado”.

*3)“**Convenio Interadministrativo No 95 de 2012-A** folio 135 se encuentra el memorando radicado 8210 -3-56120 de fecha 14 de noviembre de 2012, el cual dice contener lo siguiente: Acta de inicio suscrita entre las partes el 14 de*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

noviembre de 2012, Plan operativo aprobado que incluye: programación actividades, plazos de ejecución, desarrollo de actividades y el plan de inversiones y la Propuesta de del equipo profesional y técnico.

Sin perjuicio de lo anterior, se identificó que no se encontraban todos los soportes que el citado memorando decía contener por lo cual se anexan a la presente respuesta, acta de inicio, plan operativo aprobado que incluye: programación actividades, plazos de ejecución, desarrollo de actividades y el plan de inversiones y la aprobación del equipo profesional y técnico. Por lo anterior, se incorporan al expediente y se ordenara su refoliación.”

3)“Respecto a los informes trimestrales, según la cláusula SEGUNDA.- COMPROMISOS DE LAS PARTES: numerales 1) COMPROMISOS DE LA CORPORACIÓN, y 1.1 COMPROMISOS TÉCNICOS, se establece para la FASE 2: ESTABLECIMIENTO: en el literal e) que la Corporación deberá Enviar al supervisor del convenio y al interventor contratado por el MADS, informes trimestrales de avance a partir de la entrega del Plan Básico de Restauración, por lo cual el informe trimestral No. 1 para el periodo comprendido entre los meses de enero a marzo de 2013, fue remitido por CORPOBOYACA a través de correo electrónico de fecha 20 de abril de 2013. Este se encuentra en revisión por parte de la supervisión y la interventoría. Una vez haya sido aprobado por la supervisión será remitido al Grupo de Contratos. Se adjunta correo electrónico con el primer informe trimestral el cual no ha sido remitido oficialmente al archivo del Grupo de Contratos por el Supervisor.

Es pertinente aclarar que como quiera que el Equipo Auditor solicitó las carpetas de los convenios para restauración en el mes de febrero de 2013, el informe trimestral enero-marzo, no reposaba aún en ellas, estos convenios se encuentran en etapa de ejecución ya que los mismos tienen término a 2014.”

4)“Según la cláusula SEGUNDA.- COMPROMISOS DE LAS PARTES: numerales 1) COMPROMISOS DE LA CORPORACIÓN, y 1.1 COMPROMISOS TÉCNICOS, se establece para la FASE 2: ESTABLECIMIENTO: en el literal e) que la Corporación deberá Enviar al supervisor del convenio y al interventor contratado por el MADS, informes trimestrales de avance a partir de la entrega del Plan Básico de Restauración, por lo cual, el informe trimestral No. 1 para el periodo enero – marzo de 2013, fue remitido por la CVC el 16 de abril de 2013, mediante correo electrónico y este a su vez fue remitido al Grupo de Contratos el diecinueve (19) de abril de 2013 mediante memorando No. 8210-3-12676.”

5) “Se solicitó a la Corporación el informe trimestral mediante los oficios radicados 8210-2-10975 del 9 de abril de 2013, y el 8210-2-13140 del 23 de abril de 2013 aún no ha sido enviado por la CAM dicho informe, por lo que una vez que sea



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

recibido y aprobado por la supervisión será remitido al Grupo de Contratos. Para efectos de verificación de las labores de supervisión se anexan dichos oficios.”

6)“Se allega el original del acta con la respectiva fecha, la cual se adjunta a la presente respuesta y se incorpora al expediente retirando la anterior y procediendo a refoiar, dicha acta se encuentra a folio 45 de la carpeta.”

Por otra parte revisado el expediente efectivamente se evidenció que entre los folios 246 y 330 la información contenida no correspondía al convenio en mención por tal motivo se procederá a tomar los correctivos pertinentes y a retirar dichos folios y se anexaron al Convenio 59 de 2012.”

Respecto a los informes trimestrales se informa que la CAS remitió el primer informe a través de oficio con número de radicado 4120-E1-11850 de fecha 15 de abril de 2013 (se anexa el informe trimestral de ejecución de actividades No. 1 para el periodo enero a marzo). El cual se encuentra en revisión por parte de la supervisión y la interventoría. Una vez haya sido aprobado por la supervisión será remitido al Archivo de Gestión del Grupo de Contratos.”

7) “Respecto del Plan Básico Consultada el área señaló que éste fue allegado a la Oficina de Contratos el 21 de diciembre de 2012 en CD., se verificó el memorando de dicha fecha a folio 133 de la carpeta y se estableció que en éste se relacionaba un informe en medio digital, no obstante en el momento en que el expediente fue remitido a la Contraloría el CD no fue entregado debido a un error involuntario.

Frente a los títulos de propiedad de los predios seleccionados, se anexa CD con dicha información y con el Plan Básico de Restauración.”

8) La entidad señala “...el Ministerio se encuentra realizando los estudios previos así como los estudios de mercado necesarios para contratar la adquisición de los respectivos archivadores que presten la seguridad total a los expedientes laborales.

En cuanto a la organización de las historias laborales como ya se dijo en el punto anterior, en la actualidad se encuentra en ejecución un contrato en cuyas obligaciones se previó específicamente la actualización y foliación de los documentos que han ingresado a las historias laborales después de la escisión del Ministerio, así como la obligación de realizar los respectivos inventarios documentales de cada historia laboral.”

9)“Reiteramos la respuesta dada a las observaciones anterior.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CON REFERENCIA AL CONTRATO 543 DE 2012: (Fundación Cardiovascular)

Los informes de supervisión del Contrato 543, para los productos especificados en los términos de referencia, se encuentran respectivamente en los folios 506 primer informe, 513, 514, 515, segundo informe y 662, 663 y 664 tercer y último informe. Cada uno de ellos describe y analiza el producto entregado, de acuerdo con el objeto contractual.

Respecto a la falta de documentos archivados, se constató que la propuesta económica presentada por el proponente (antes de realizada la negociación) no se encontraba archivada en la carpeta correspondiente. Se ha remitido el original (6 folios) a la Oficina de Contratos para que se realice su inclusión en la carpeta. Se envía copia escaneada del documento a la presente respuesta para conocimiento de la CGR”.

10) La entidad responde *“El Archivo Contractual se viene trabajando con un plan Archivístico desde junio de 2012, en donde algunos procesos tanto técnicos como físicos no se han concluido, entre éstos, la foliación que es el último proceso con el cual se cierra el expediente una vez se liquide el contrato.*

Pero con el fin de terminar esta labor, y debido a la insuficiencia de personal en el área de Archivo y Correspondencia, el MADS, estableció la necesidad de tercerizar la Gestión Documental del Ministerio, a través de un contrato suscrito con la Universidad de Cundinamarca en 2013, dentro del cual se establece la obligación de intervenir técnica y físicamente el Archivo de gestión del Grupo de Contratos, el cual incluye toda la contratación Banca.”

Análisis de la Respuesta

1 y 2) La Entidad acepta el hallazgo.

3) De conformidad a la respuesta del MADS, en el análisis efectuado a la contratación se pudo constatar la existencia de memorandos en los cuales se envían los documentos a la oficina de contratos pero los cuales adolecen en algunos casos de los soportes a los cuales se hace referencia en las comunicaciones.

A la respuesta del MADS, la CGR aclara que si bien es cierto las carpetas de los contratos se encontraban en poder de la comisión, siempre estuvieron a disposición de la oficina de contratos y áreas misionales de la Entidad. El MADS afirma que se envió el informe trimestral a la oficina de contratos a contratos pero en la carpeta del convenio no reposa el documento.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

5) El hallazgo se confirma ya que no se evidencian soportes dentro del expediente de las obligaciones pactadas en el convenio y a pesar de los requerimientos del MADS los documentos no han sido aportados.

Respecto del Plan Básico Consultada el área señaló que el plan básico fue allegado a la Oficina de Contratos el 21 de diciembre de 2012 en CD., se verificó el memorando de dicha fecha a folio 133 de la carpeta y se estableció que relacionaba un informe en medio digital, no obstante en el momento en que el expediente fue remitido a la Contraloría dicho CD no se encontraba y se adjuntó con la respuesta.

7) De conformidad a la respuesta del MADS, irregularidad que ha sido reiterativa en vigencias anteriores la cual ha sido objeto de plan de mejoramiento y sin embargo esta no ha sido corregida, el hallazgo se mantiene en forma parcial lo cual genera inconvenientes en el seguimiento a la ejecución contractual por falta de gestión en la Función archivística.

El Ministerio envía los soportes faltantes de los contratos y convenios analizados por el ente de control, sin embargo el hallazgo se mantiene. Lo anterior con el objeto de que se tomen acciones correctivas estructurales que subsanen definitivamente las irregularidades y debilidades presentadas a la fecha relacionada con el archivo de contratos las cuales han sido reiterativas en vigencias anteriores.

8) El MADS admite que se están adelantando acciones, asimismo la CGR reafirma que el ingreso al Área de Talento Humano no ofrece condiciones de seguridad total y no es suficiente la cámara de seguridad. De igual manera insiste en la importancia de contar con todo el historial laboral en un solo expediente de la planta de personal, para efectos de trazabilidad y un mayor control y seguimiento. Por lo tanto se mantiene el hallazgo.

9 y 10) La Entidad refiere las acciones tomadas por el MADS para mejorar la archivística y gestión documental de la entidad; es decir, que no se desvirtúa la observación sino que se acepta la problemática y aclara que se han tomado medidas para superarla.

En lo atinente al Contrato 543, se encuentra el informe del Supervisor al segundo producto (folios 513 a 515), está incompleto, dado que se imprimieron solo las páginas 1, 3 y 5 del mismo, por lo cual el análisis no puede efectuarse.

Lo anterior significa que la entidad acepta, por lo tanto, se mantiene el hallazgo.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

H27 Ejecución Contractual

El Ministerio suscribió con las Corporaciones los siguientes convenios con el fin de adelantar acciones de restauración pasiva de 13.404 hectáreas a través de cercos de protección y de 1.040 hectáreas en restauración activa.

En análisis a los convenios relacionados se evidenció deficiencias en la ejecución contractual los cuales presentan un avance de 0% en la ejecución física y aproximadamente el 80% del presupuesto de cada uno a diciembre de 2012:

Convenio Interadministrativo 90 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS de octubre 11 de 2012 por valor de \$1.560.906.516 y plazo hasta el 31 de julio de 2014 ;Convenio Interadministrativo No 93 de 2013 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Y la Corporación Autónoma Regional de la Guajira CORPOGUAJIRA - fecha: de octubre 17 de 2012 por valor de \$1.173.825.000 plazo 31 de julio de 2014: **Convenio Interadministrativo 094 DE 2012** suscrito entre el Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional del Cauca –CRC de Octubre 17 de 2012 por valor de \$720.422.000 y plazo hasta el 31 de julio de 2014;**Convenio Interadministrativo No 95 de 2012** suscrito entre el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá –CORPOBOYACA por valor de \$957.777.979 y plazo hasta el 31 de julio de 2014; Convenio Interadministrativo No 96 de 2012 de 19 de octubre de 2012 – suscrito entre el MADS y la Corporación Autónoma Regional del Tolima **CORTOLIMA** por valor \$1.020.403- 680 y plazo hasta 31 de julio de 2014; El convenio interadministrativo 98 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible y la Corporación Autónoma Regional de las cuencas del ríos Negro y Nare **CORNARE**, de 10 **Octubre de 2012 por valor de \$1.022.301.546 y plazo hasta el 31 de julio de 2014** Convenio Interadministrativo 99 de 2012 suscrito entre el MADS y la Corporación Autónoma Regional del alto Magdalena **CAM**. De 22 de octubre de 2012 por valor de \$871.707.777 y plazo hasta el 31 de julio de 2014 y Convenio Interadministrativo – 100 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y La Corporación Autónoma Regional Del Valle Del Cauca CVC de 24 de octubre de 2012 por valor de \$1.096.864.140 y plazo hasta el 31 de julio de 2014.

La interventoría en informe No 2 comprende el periodo de 31 de enero al 21 de febrero de 2013 a folio 310 inciso final afirma “en el presente periodo no se presenta avance físico de las obras en razón a que hasta la fecha se han venido ajustando el Plan Básico de restauración y el Plan operativo anual en cada autoridad ambiental.”



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

De conformidad con la cláusula contractual para el primer y segundo desembolso de los aportes se estableció como requisito que el supervisor del convenio debía aprobar tanto el plan operativo como plan básico de restauración. Por lo anterior se evidencia que el supervisor del convenio no ha cumplido satisfactoriamente con esta función motivo por el cual no se ha iniciado la ejecución física de los mismos.

La demora en la ejecución de las actividades programadas genera un riesgo de incremento en los costos del proyecto y los beneficios que este genera al medio ambiente.

Respuesta MADS

“Al respecto de sus observaciones relacionadas a la aprobación del Plan Operativo y el Plan Básico de Restauración - PBR, estos documentos se aprobaron en los tiempos y en cumplimiento de los requisitos exigidos para la realización del segundo desembolso los cuales fueron la entrega por parte de la Corporación de copia de los títulos de propiedad de los predios seleccionados en el caso que sean de propiedad de la Corporación Autónoma Regional y la aprobación del documento del Plan Básico de Restauración.

Sin embargo, de acuerdo al literal B del numeral 14.4.1 de la Cláusula SEGUNDA del Convenio Interadministrativo No. 104 de 2012 suscrito entre el Ministerio y el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos - IAVH, se establece como un compromiso que el IAVH realizará la revisión de los planes básicos de restauración existentes de proyectos a ejecutarse por parte de las autoridades ambientales, compromiso que actualmente se encuentra adelantando el IAVH.

De otro lado teniendo en cuenta lo establecido en los estudios previos, el ciclo de un proyecto de restauración consta de ocho etapas: identificación, formulación, revisión y aprobación, formalización y financiación, aprestamiento, ejecución de obras, mantenimiento y evaluación.

Actualmente los convenios se encuentran en la fase de aprestamiento la cual consiste en la ejecución de todas aquellas actividades previas al inicio de las obras contempladas dentro de las estrategias de restauración y puede contener...”

En este marco, la interventoría a cargo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, se encuentra en proceso de la verificación de la titularidad de los predios reportados por las Corporaciones para la implementación de los proyectos.

De acuerdo a lo anterior, los planes básicos de restauración aprobados por la supervisión, están siendo revisados por el IAVH y la Universidad Distrital, para su respectivo ajuste.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En virtud de lo expuesto los predios incluidos en el Plan Básico de Restauración presentados inicialmente por la Corporación y aprobados para el segundo desembolso, pueden sufrir modificaciones respecto de las estrategias de restauración a implementar, debido a los resultados del reconocimiento y verificación en campo de las áreas efectuadas por la supervisión y la interventoría, las cuales se irán incorporando a medida que se surtan todo el proceso de verificación.

Por último vale la pena mencionar que este año con la implementación del sistema de gestión de calidad del Ministerio, nos encontramos potencializando las acciones tendientes a establecer controles contractuales de ejecución física y financiera. Asimismo, el diseño e implementación de mecanismos de seguimiento en la designación de supervisores y cumplimiento de sus obligaciones, remisión y entrega de documentos en pos del cumplimiento de los fines de la contratación estatal.

Respecto a las observaciones relacionadas con la aprobación del Plan Operativo y el Plan Básico de Restauración - PBR, estos documentos se aprobaron en los tiempos y en cumplimiento de los requisitos exigidos para la realización del segundo desembolso.

Análisis de la Respuesta

De acuerdo a la respuesta del ministerio la observación se mantiene. La etapa de aprestamiento y establecimiento de conformidad a lo pactado en los convenios se extienden hasta octubre de 2013 .En respuesta la entidad afirma que a mayo de 2013 se encuentran en revisión el Plan Básico de restauración y en verificación por parte de la interventoría de la Titularidad de los predios requisitos exigidos para el primer y segundo desembolso los cuales se recibieron a satisfacción en diciembre, de conformidad al cronograma de actividades la etapa de establecimiento inicia en el cuarto mes de ejecución con las actividades de adecuación de terrenos y trazado. Lo anterior denota falta de planeación en la suscripción de los convenios teniendo en cuenta la complejidad de los mismos.

H28 Cronograma de Actividades

De conformidad con el cronograma de actividades para el primer año de ejecución del convenio no se encuentra evidencia de las actividades desarrolladas por las corporaciones para la ejecución de los convenios:

Convenio Interadministrativo 90 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS de octubre 11 de 2012.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Convenio Interadministrativo No 93 de 2013 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Y la Corporación Autónoma Regional de la Guajira CORPOGUAJIRA – suscrito el 17 de octubre de 2012, y tres meses de ejecución según acta de inicio de noviembre 21 de 2012.

Convenio Interadministrativo 094 DE 2012 SUSCRITO ENTRE EL Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC-octubre 17 de 2012 – contrato en ejecución desde noviembre 20 de 2012.

Convenio Interadministrativo No 95 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACA y de conformidad con el documento de aprobación de garantías el 14 de noviembre el convenio a la fecha lleva cuatro meses en ejecución.

Convenio Interadministrativo No 96 de 2012 de 19 de octubre de 2012 – suscrito entre el MADS y la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA. De acuerdo al acta de inicio del convenio suscrita el 21 de noviembre el convenio lleva cuatro meses en ejecución.

Convenio Interadministrativo 99 de 2012 suscrito entre el MADS y la Corporación Autónoma Regional del alto Magdalena CAM. 22 de octubre de 2012. – Según acta de inicio suscrita el 28 de noviembre el convenio lleva cuatro meses en ejecución.

Respuesta MADS

“El insumo más importante para determinar el desarrollo de las actividades contenidas en el cronograma es el informe trimestral, debido a que en este se encuentra la evidencia de las actividades desarrolladas por la Corporaciones durante la ejecución de los convenios. Sin embargo, como ya se ha mencionado, dicho informe se encuentra en revisión por parte de la supervisión, lo cual no permitió que el Grupo Auditor tuviera acceso a su valoración.

Adicionalmente, tal como se explicó en la observación No.12, actualmente los proyectos se encuentran en la fase de aprestamiento, durante la cual se desarrollan ajustes a los planes básicos de restauración y deben ser revisados nuevamente por la interventoría, el IAVH y la supervisión.”

Análisis de la Respuesta

La observación se mantiene aunque el MADS afirma que el informe trimestral se encuentra en revisión por parte de la interventoría y del IAVH, no se evidenciaron las actividades que desarrollan las etapas de aprestamiento y establecimiento (la cual inicia a partir del cuarto mes de ejecución) y algunas actividades de



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

divulgación como talleres de capacitación y seguimiento y evaluación. En todo caso la fase de aprestamiento y establecimiento va hasta el 31 de octubre de 2013 y a la fecha de la auditoria no se evidencio el desarrollo delas actividades antes relacionadas. El no cumplimiento del cronograma de actividades genera atrasos en la ejecución de los convenios.

H29 D4 Supervisión. Presunto alcance disciplinario.

De conformidad con el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, en cumplimiento del principio de responsabilidad 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. En igual sentido se refiere el artículo 4 de la misma Ley.

Los supervisores designados por el Ministerio no cumplen adecuadamente sus obligaciones, entre otras la entrega de informes mensuales y final, la certificación de cumplido a satisfacción, ya que es reiterativo que se limitan a suscribir conjuntamente con el contratista los informes, pero sin certificar realmente su cumplimiento contractual ; no se ejerce control en la remisión de documentos para una adecuada conformación de las carpetas contractuales y verificación del cumplimiento de las cláusulas contractuales especiales.

En los siguientes convenios no se evidenció los informes de supervisión por cuanto según respuesta del MADS no existe un manual de supervisión e interventoría y tampoco se pactó en las cláusulas contractuales.

Convenio Interadministrativo No 61 de 31 de julio de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible y el Instituto de Investigaciones Marinas y costeras José Benito Vives de Andreis – INVEMAR.

Convenio Interadministrativo 90 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS de octubre 11 de 2012

Convenio Interadministrativo No 93 de 2013 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Y la Corporación Autónoma Regional de la Guajira CORPOGUAJIRA -17 de octubre de 2012

Convenio Interadministrativo 094 de 2012 suscrito entre EL Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC-.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Convenio Interadministrativo No 95 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACA,

Convenio Interadministrativo No 96 de 2012 de 19 de octubre de 2012 – suscrito entre el MADS y la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA.

Convenio Interadministrativo 99 de 2012 suscrito entre el MADS y la Corporación Autónoma Regional del alto Magdalena CAM. De **22 de octubre de 2012.** –

Convenio Interadministrativo – 100 de 2012 suscrito entre el Ministerio de ambiente y desarrollo Sostenible y LA Corporación Autónoma Regional Del Valle Del Cauca CVC de 24 de Octubre de 2012.

Contrato Interadministrativo No 101 de 2012 Octubre 31 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible y la Universidad nacional de Colombia. Octubre 31 de 2012.

Respuesta MADS

“Es preciso señalar que el proceso de legalización de un contrato o convenio, culmina con la designación del Supervisor, quien es sugerido desde los estudios previos por las áreas solicitantes de la contratación. Por lo cual, revisadas las carpetas objeto de la presente observación se encuentra que en todas ellas existe el memorando de designación de supervisor debidamente suscrito por el ordenador del gasto.

Revisado el actual Manual de Contratación adoptado mediante la Resolución No. 0070 del 10 de noviembre de 2011, para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Fondo Nacional Ambiental, no se encuentra obligación expresa alguna asignada a los supervisores de entregar informes mensuales ni final.

Ahora bien, señala el Grupo Auditor que la obligación de presentar informes mensuales y final se encuentra establecida en el manual de supervisión expedidos por el Ministerio; al respecto, nos permitimos señalar que a la fecha el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no cuenta con el mencionado manual, por cuanto ha operado la figura jurídica de decaimiento de la Resolución No.1458 del 5 de octubre de 2005, mediante la cual el escindido Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, adoptó el mencionado Manual.

Se configuró el decaimiento de la Resolución No. 1458 del 5 de octubre de 2005 por cuanto:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

1. *Las disposiciones legales o reglamentarias que le sirvieron de sustento, desaparecieron del escenario jurídico. El numeral 1 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 derogado a partir del 16 de enero de 2008 por el artículo 32 y 33 de la Ley 1150 de 2007; establecía como regla general para la selección de contratistas la licitación pública y como excepción unas causales de contratación directa; lo cual fue cambiado sustancialmente con la expedición de la Ley 1150 de 2007 y Ley 1450 de 2011 por cuanto se crearon nuevas modalidades de selección.*
2. *Hay pérdida de fuerza ejecutoria por la desaparición de presupuestos de hecho y de derecho indispensables para la vigencia del acto administrativo, por cuanto la mencionada resolución fue adoptada y dirigida al desaparecido Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.*

Frente a lo anterior, la Resolución No. 1458 del 5 de octubre de 2005 y el contenido normativo del manual de interventoría que adoptó, no corresponden a la nueva realidad jurídica que rige las normas de la Contratación Estatal en cuanto a los procedimientos ni modalidades, tampoco guarda relación con el rol asignado a los supervisores e interventores en la Ley 1474 de 2011; ello origina su desfase e imposibilidad de aplicación. Adicionalmente, no se encuentra en consonancia con la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Lo descrito anteriormente, ocurrió independientemente de la voluntad de la administración, así, el decaimiento de la Resolución No. 1458 del 5 de octubre de 2005 hace imposible que ésta produzca efectos y en consecuencia el actual Ministerio no puede aplicarlo.

Ante tal necesidad, nos permitimos informar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se encuentra en proceso de actualización del Sistema de Gestión de Calidad, en el cual se incorporará el manual de interventoría y supervisión, documento actualizado en consonancia con las normas vigentes sobre la materia y la estructura del MADS.

De otra parte, se precisa que la obligación por parte de los supervisores de emitir informes mensuales no fue estipulada en las minutas de los convenios y solamente se exige la presentación de informes y productos por parte del ejecutor, certificación de recibo a satisfacción para cada uno ellos debidamente suscrita por el Supervisor y el informe final de supervisión.

Sin perjuicio de lo anterior, para los convenios que se relacionan a continuación se han elaborado los informes de supervisión con base en los reportes presentados por el ejecutor y relacionados con el avance de actividades y las visitas de seguimiento.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Pese a que como ampliamente se señaló, no existe la obligación de presentar los informes, los supervisores han elaborado los informes de supervisión con base en los informes presentados por el ejecutor y relacionados con el avance de actividades y las visitas de seguimiento.

Aunado a lo anterior, en virtud del principio de responsabilidad de los servidores públicos aludido por la Contraloría y en aras de lograr la correcta ejecución de los Convenios en cuestión, a continuación se evidencian varias de las actuaciones de la supervisión que pueden ser corroboradas en las carpetas de los convenios, así:

Durante el año 2012, la supervisión realizó las siguientes actuaciones:

- Revisión y aprobación de los requisitos para el primer desembolso:*
 - o Certificación de la cuenta bancaria independiente para el manejo de los aportes del MADS.*
 - o Aprobación de la propuesta del equipo profesional y técnico.*
 - o Plan operativo del convenio*

- Revisión y aprobación de los requisitos para el segundo desembolso:*
 - o Copia de los títulos de propiedad de los predios seleccionados.*
 - o Documento del Plan Básico de Restauración.*

En ambos casos el supervisor procedió a presentar el recibo a satisfacción, documento que se constituye en la certificación de cumplimiento de la Corporación, en concordancia con las obligaciones de supervisión para este periodo y con el cual se tramitaron los desembolsos correspondientes.

- Con el objeto de orientar a las Corporaciones durante la ejecución de los convenios se desarrollo el “Taller de instrumentación técnica para la ejecución de los convenios de restauración”, el día 21 de noviembre de 2012, para el cual se invitó a las corporaciones, interventoría e Instituto Humboldt.*

Durante el año 2013, la supervisión ha realizado las siguientes actuaciones:

- Ha oficiado a los directores de las corporaciones solicitando información sobre el estado de ejecución y de contratación de los convenios.*
- Ha organizado conjuntamente con algunas corporaciones el lanzamiento oficial de los proyectos con el fin de informar a la comunidad acerca de su ejecución y de propiciar una veeduría ciudadana.*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- Se han realizado visitas de verificación y seguimiento en campo con el apoyo de la interventoría y del Instituto Humboldt con el fin de dar orientaciones técnicas para la correcta ejecución del Convenio.
- Se han desarrollado talleres en el marco del Ciclo de Capacitación en materia de Restauración organizado por el MADS y el Instituto Humboldt y con la participación de las Corporaciones y la interventoría, con el objeto de fortalecer capacidades operativas en materia de restauración de ecosistemas degradados, como han sido: Curso introductorio en la teoría de la restauración desarrollado el 1 de marzo de 2013; Taller introductorio al uso de herramientas de manejo del paisaje realizado el 23 y 24 de abril de 2013.
- Se han efectuado reuniones de los comités técnicos operativos para la implementación concertada de los convenios.
- Se ha mantenido constante comunicación con las autoridades ambientales mediante correos electrónicos y vía telefónica.

Queda con lo anterior, demostrado que los supervisores del MADS, sí cumplen con sus obligaciones y existe plena trazabilidad de este proceso.

Con respecto a las certificaciones de recibo a satisfacción, en el procedimiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, éstas se deben aportar al Grupo de Tesorería, Presupuesto, Cuentas y Contabilidad de la Subdirección Administrativa y Financiera y no al Grupo de Contrato para su archivo en las carpetas contractuales, debido a los procedimientos internos definidos para el efecto. Así las cosas, todos los recibidos a satisfacción se encuentran en el Grupo de Tesorería.”

“De acuerdo con las observaciones presentadas a los convenios 61, 90, 93, 94 95, 96, 99, 100 y 101, es preciso señalar como ya se anotó que no tienen los supervisores la obligación legal de presentar informes.

Sin embargo, se presentan los siguientes comentarios respecto de los convenios 18, 61, 75 y 98.

Convenio Interadministrativo 018 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible y el instituto de Investigaciones de recursos Biológicos Alexander Von Humboldt de 12 de junio de 2012..

El IAVH suscribió el Convenio de Cooperación No. 12-12-092-180CE de 2012 con ECONAT, empresa especializada en el desarrollo de infraestructura tecnológica y plataformas especializadas en transferencia de información virtual, cuyo objeto es “aunar esfuerzos para diseñar, producir, impartir y certificar, a través de una entidad educativa a nivel universitario, debidamente aprobada por el instituto, el diplomado virtual con una intensidad de 120 horas sobre la Gestión Integral de la



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Biodiversidad en contexto de cambio global que incluya la temática Biodiversidad, Cambio Climático y Ordenamiento Territorial”.

A través del Convenio en mención, se está llevando a cabo la divulgación de la PNGIBSE a las entidades del SINA a través de un portal virtual en la web del IAVH (se anexa Convenio).

De otra parte, el IAVH suscribió con CORTOLIMA el Convenio 13-12-062-044 CE del 13 de marzo de 2013, con el fin de elaborar los estudios bióticos de la ventana a escala 1:25.000 del complejo de páramos Chili-Barragán, localizados en la jurisdicción de dicha Corporación. Dichos se estudios se encuentran en ejecución. (Se anexa copia del Convenio).

En cuanto a los informes de supervisión, los mismos se han elaborado con base en los informes presentados por el ejecutor y relacionados con el avance de actividades, los cuales si bien es cierto, no han sido remitidos a las respectivas carpetas del convenio en mención, teniendo en cuenta que no existe la obligación para ello, si reposan en las carpetas que la Supervisión maneja en el marco del referido Convenio. Se anexa copia de los respectivos informes.”

Convenio Interadministrativo No 61 de 31 de julio de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible y el Instituto de Investigaciones Marinas y costeras José Benito Vives de Andreis – INVEMAR.

Aportamos los respectivos informes de fechas agosto 29 de 2013, noviembre 6 de 2013 y diciembre 28 de 2013, para que el ente de control pueda verificar su existencia y reposen efectivamente en el área de contratos. Se solicita entonces con el aporte de estos documentos la desestimación de la observación. (Se anexa).

CONVENIO- 75 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible y la Fundación MARVIVA. Agosto 29 de 2012...

Los informes de supervisión realizados para los pagos 1 y 2, por lo cual fueron archivados en las carpetas de la Dirección, en este sentido se aportan los respectivos informes para que el ente de control pueda verificar su existencia y reposen efectivamente en el área de contratos donde corresponden. Se solicita entonces se desestime la observación y presunto alcance. (Se anexan).”

Convenio interadministrativo 98 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible y la Corporación Autónoma Regional de las cuencas del ríos Negro y Nare CORNARE. Octubre 10 de 2012...



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El Convenio 98 de 2012, suscrito el 19 de octubre de 2012 entre el MADS y CORNARE, cuenta con acta de inicio a partir del 20 de noviembre de 2012, fecha a partir de la cual comienza oficialmente su ejecución.

Con memorando 8300-3-915 del 15 de enero de 2012, el Secretario General designa a HUGO GIRALDO BARRERA, Supervisor del convenio.

De acuerdo, al cronograma de actividades aprobado en el POA, la Corporación durante los primeros cinco meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio se concentrara en el desarrollo de actividades de la etapa de aprestamiento, que incluye las siguientes actividades:

- 1. Contratación del personal del proyecto*
- 2. Selección definitiva de predios y georeferenciación*
- 3. Talleres de socialización del proyecto*
- 4. Descripción de la línea base del área a intervenir*
- 5. Montaje de parcelas de seguimiento y monitoreo*
- 6. Adquisición y contratación de insumos*

En este orden, la Etapa de aprestamiento concluyo el 20 de abril de 2013, periodo durante el cual la Corporación, ha venido ejecutando las diferentes actividades contempladas en el cronograma de actividades y que han sido previamente señaladas.

Con memorando 8210-2-58750 de 03 de diciembre de 2012, el supervisor de entonces hace entrega al Grupo de Contratos del Ministerio, de todos los documentos que son requisito para el primer desembolso del convenio, entre los cuales se encuentran la certificación y aprobación del equipo técnico y administrativo que en la actualidad viene llevando a cabo la ejecución del convenio en campo, como se pudo comprobar en visita realizada a la Corporación el 1 de febrero de 2013 y del cual hacen parte los siguientes profesionales (...)

En el marco de la visita realizada por la Supervisión , a CORNARE, se realizaron algunas inspecciones de campo que permitieron verificar el trabajo que la Corporación venía desarrollando en torno a la socialización, selección y georeferenciación de los predios y se realizó un Comité Técnico, en que se establecieron algunos compromisos, especialmente respecto a aspectos como el ajuste del Plan Básico de restauración, la entrega dl informe trimestral y la solicitud de la presencia del Instituto Alexander Von Humboldt.

El 18 de marzo de 2013, la Corporación envía al Ministerio copia del modelo de convenio que hizo llegar a la interventoría y el cual tiene previsto suscribir con los municipios donde se ejecutará el proyecto.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En atención a los compromisos pactados con la Corporación en el primer comité técnico realizado en CORNARE, durante los días 8, 9 y 10 de abril de 2013, en compañía de la interventoría, la supervisión del Ministerio realizó una visita a CORNARE en la que se verificaron los avances en la ejecución del convenio por parte de la Corporación, estableciendo nuevos compromisos relacionados con los ajustes al Plan Básico de Restauración, la entrega del informe trimestral y la evaluación de las minutas de los convenios en proceso de suscripción entre CORNARE y los Municipios, compromisos todos que a la fecha han sido cumplidos, como consta en los correos electrónicos recibidos, tanto por parte de la Corporación como de la interventoría. (Anexo copia de correos).

En el momento, tanto el Plan Básico de Restauración como el Informe Trimestral están en proceso de evaluación por parte de la Supervisión y la interventoría, mientras tanto, la Corporación avanza en los procesos contractuales con los municipios dando cumplimiento a la normal ejecución del convenio.”

Análisis de la Respuesta

El Ministerio efectúa una relación de las actividades realizadas por los supervisores para los cuales al momento de la revisión no se encontró la evidencia física de visitas técnicas, realización de talleres de capacitación reuniones con comités técnicos y operativos entre otras. Lo anterior evidencia falta de gestión por parte de la supervisión e inobservancia de las obligaciones pactadas en los convenios y Contratos.

Se concluye que las funciones de supervisión no solo deben limitarse a un recibo a satisfacción de los productos e informes presentados por el ejecutor, sino por el contrario la supervisión debe ser continua, producir recomendaciones y observaciones para una eficaz y oportuna ejecución contractual.

H30 Planeación Convenio 018 de 2012.

Falta de planeación en la suscripción del Convenio Interadministrativo 018 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt - 12 de junio de 2012 VALOR- Valor \$ 2.988.726.700 y el plazo del convenio estaba previsto hasta el 31 de diciembre de 2012 siendo prorrogado hasta el 30 de julio de 2013.

Respuesta MADS

“El Convenio 018 de 2012 se debió prorrogar debido a las siguientes razones: Elección de nuevos Directores en CORTOLIMA y CORPOBOYACA, indispensable para el inicio de la ejecución del componente 4: Actualización del Atlas de Páramo



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

de Colombia, ya que los complejos de páramos priorizados se encuentran en las jurisdicciones de dichas Corporaciones: Chili-Barragán (Tolima) y Pisba-Rabanal (Boyacá)

De otra parte, el Presupuesto General de la Nación destinó recursos del proyecto “Estudios ambientales y técnicos de pre inversión/o evaluación para iniciativas o proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo prosperidad para todos 2010-2014”, por valor de 1.000 millones de pesos para las actividades: “Estudios para la gestión ambiental en la región del Macizo Colombiano” y “Estudios para la Gestión ambiental en la zona de la reserva forestal del Río Magdalena”. Estos recursos fueron incorporados a finales de junio de 2012 en el Plan de Acción de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, para la delimitación de páramos a escala 1:25.000 en el Macizo Colombiano y la elaboración de estudios para la delimitación de humedales a escala 1:25.000 en el Magdalena Medio.

Dichos recursos fueron adicionados al Convenio 018 de 2012 de la siguiente manera: Primera adición para la delimitación del complejo de páramos de Sotará firmada el 31 de agosto del 2012 por valor de \$500.000.000. Segunda adición para la delimitación de los humedales asociados al Río Magdalena en el Departamento de Bolívar entre los humedales del río Santo Domingo, municipio de Simití y la desembocadura de la quebrada Sepulturas, ciénaga de Malagana, municipio de Canta Gallo, por valor de \$500.000.000, firmada el 2 de noviembre de 2012.

Las razones anteriores, no permitieron adelantar el convenio como se había proyectado inicialmente.

En cuanto a los informes presentados por el Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, es de aclarar que en el mes de octubre de 2012, dicho Instituto entregó el segundo informe, de conformidad con lo establecido en el convenio, del cual se anexa copia.”

Análisis de la Respuesta

La observación se mantiene el Ministerio debió prever que el plazo inicialmente pactado en el convenio no era suficiente para la ejecución del convenio por lo cual se ve obligado a prorrogar el convenio lo que denota una indebida planeación para el cumplimiento del objeto contractual|.

H31 Convenio Interadministrativo 74 de 2012 Plazo y Vigencia

Convenio Interadministrativo 74 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia suscrito en agosto 29 de 2012 hasta el 31 de diciembre del mismo año.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El Ministerio pactó actividades propias de la ejecución del convenio posterior al plazo de ejecución del mismo, el parágrafo de la cláusula primera establece que para la ejecución del proyecto las partes han previsto que el mismo se desarrolle así:

A) Fase I estructuración metodológica del proyecto y la que comprende las siguientes actividades:

A) Elaboración y presentación del plan operativo que contenga el cronograma de actividades y plan de inversiones

B) Elaboración y presentación de una propuesta metodológica de ejecución de actividades para el desarrollo del proyecto.

C) Conformación del comité técnico el cual tendrá como función proponer las recomendaciones técnicas que garanticen una adecuada ejecución del proyecto.

D) Documento que contenga la adopción de los criterios de selección de las minas beneficiarias para el desarrollo del Proyecto.

E) Caracterización tecnológica y balance másico del mercurio en las minas de selección

F) Elaboración de estudios previos para la adquisición de los equipos requeridos capacitación a mineros y asistencia técnica con la respectiva adjudicación

Fase Montaje y puesta en marcha del componente tecnológico en donde se desarrollaran las siguientes actividades : a) Montaje y adecuación y ajuste para la puesta en marcha de los equipos demostrativos b) capacitación y asistencia técnica a mineros beneficiarios del proyecto.

La cláusula cuarta plazo de ejecución y vigencia del Convenio establece: *“El plazo de ejecución del presente convenio es a partir de los requisitos de perfeccionamiento, de ejecución y de legalización y hasta el 31 de diciembre de 2012, conforme al plan operativo que debe contener el cronograma de actividades realizado y aprobado por el Ministerio a través del supervisor. La vigencia del presente convenio cubrirá el plazo de ejecución del convenio y siete meses más es decir al 31 de julio de 2013 fecha de terminación de la fase II”.*

El plazo de ejecución del convenio se venció el 31 de diciembre de 2012 y la fase II se entiende hasta julio 31 de 2013, Etapa en la cual se realizaran las siguientes actividades: a) Montaje y puesta en marcha del componente tecnológico fase en la cual se desarrollaran las siguientes actividades B) capacitación y asistencia técnica a mineros beneficiarios del proyecto.

Así las cosas la ejecución del convenio sería hasta la terminación de la fase II complementaria de la fase I, fase en la cual se ejecuta el objeto contractual el cual es “Aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros entre el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible y Corporación Autónoma Regional del Centro de



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Antioquia la para desarrollar el proyecto de producción más limpia demostrativo, en la pequeña minería y minería artesanal de oro en el nordeste Antioqueño para disminuir el uso del mercurio en el proceso de Minería de oro y que sea replicable a Nivel Nacional.

Lo anterior genera que el convenio deba ser prorrogado por fuera del plazo contractual.

Respuesta MADS

“Para responder, se aclara que existe un actividad convencional de la administración pública y es una actividad autónoma y bien diferencial de la contractual, pues el convenio de la administración es un negocio jurídico bilateral de la administración toda vez que se vincula con otra persona jurídica pública, para alcanzar fines de interés mutuo en el marco de funciones administrativas, y deben coincidir con el interés general de acuerdo con lo establecido por el artículo 209 de la Constitución Política.

El convenio de la administración constituye una modalidad especial para la gestión pública, con el fin de lograr la realización de los fines legales a las entidades estatales. Con los convenios interadministrativos nos situamos en el campo de las relaciones interadministrativas.

Con base en lo anteriormente precisado, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible suscribió con la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia el Convenio Interadministrativo 74 de 2012 a fin de implementar estrategias orientadas a reducir el uso de mercurio en procesos de minería de oro. Dicho proyecto se estructuró en dos fases. El Ministerio aportó recursos para el cumplimiento de la Fase I, que se refiere a la estructuración metodológica del proyecto y cuyo plazo de ejecución iba hasta el 31 de diciembre de 2012, que es concordante con el plazo de ejecución del convenio, cumpliendo así, con el principio de anualidad, respecto de la vigencia fiscal 2012.

En ese orden, se estructuró la Fase II consistente en actividades relacionadas con el montaje y la puesta en marcha del componente tecnológico que debe adelantar por sí sola la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia, durante el primer semestre del año 2013.

Por tanto, mediante la suscripción del Convenio Interadministrativo 74 de 2012 el Ministerio y la Corporación se estableció que el plazo de ejecución del convenio vencía el 31 de diciembre de 2012, que es la finalización de la Fase I del convenio. Y en el lapso comprendido entre el perfeccionamiento del convenio y la liquidación del mismo, la Corporación desarrollará la Fase II, que es el montaje y



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

puesta en marcha del componente tecnológico y la capacitación y asistencia técnica de los mineros, para lo cual no se tenían previstos recursos aportados por el MADS.

En ese orden, el Ministerio determinó que con el fin de hacerle seguimiento a los resultados de la Fase II , la cual se encuentra en cabeza únicamente y exclusivamente de la Corporación, la liquidación del Convenio se extendería hasta tanto la Corporación no presentará los resultados de la ejecución de la Fase II. Así las cosas, en la cláusula de plazo se estableció una vigencia la cual cubre el plazo de ejecución del convenio Fase I y el plazo de liquidación, el cual está sujeto a una condición consisten en la implementación de la Fase II.

Tal previsión se hace con el fin de verificar que los recursos entregados en virtud del Convenio, sean invertidos por parte de la Corporación en los fines para los cuales se aunaron esfuerzos los cuales son concordante con el proyecto: “Mejoramiento y fortalecimiento de la capacidad del Ministerio para implementar estrategias contenidas en las Políticas Ambientales y Promover su Incorporación en la Políticas Sectoriales Nacionales.”

Lo anterior, está acorde con lo que la jurisprudencia en varias ocasiones ha reiterado que los contratos o convenios que se celebran con el Estado tiene dos plazos: uno para la ejecución y otro para la liquidación⁶. Lo que acordaron las dos entidades estatales fue realizar dentro del plazo de liquidación –vigencia del contrato- la Fase II a cargo de la Corporación. .

En conclusión, “(...) el convenio no tiene que ser prorrogado por fuera del plazo estipulado (...)”, es decir, más allá del 31 de diciembre de 2012, teniendo en

⁶ “(...) Pero si bien es cierto en la mayoría de los casos el plazo del contrato coincide con el de ejecución de la obra, con la entrega del suministro, con la prestación del servicio, también lo es, que este plazo no constituye propiamente hablando el período de ejecución del contrato porque al finalizar el plazo que se ha destinado para el cumplimiento de la obligación principal por parte del contratista las partes no quedan liberadas de pleno derecho mientras no se extingan todas las obligaciones adquiridas, lo cual se cumple necesariamente en la etapa de liquidación del contrato en la cual es donde la administración puede valorar el cumplimiento total de las obligaciones a cargo del contratista y es la que le pone término a la vinculación de las partes (...)”. CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO .SECCIÓN TERCERA . Consejero ponente: RICARDO HOYOS DUQUE , 13 de septiembre de 1999. Demandado: Corporación Autónoma Regional de las cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté y Suárez - CAR -



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

cuenta que los compromisos para la ejecución del aporte del Ministerio fueron cumplidos a cabalidad de acuerdo a lo establecido en el mismo.”

Análisis de la Respuesta

La observación se mantiene debido a que el convenio suscrito entre la corporación y la Universidad Nacional es complemento de la fase I del convenio 74 de conformidad con el objeto contractual de los dos convenios:

- El objeto del convenio 74, Aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros entre el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible y Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia la para desarrollar el proyecto de producción más limpia demostrativo, en la pequeña minería artesanal.
- El objeto del convenio suscrito por la Corporación y la Universidad Nacional No. 9500 de diciembre 26 de 2013. “desarrollar un proyecto piloto de producción más limpia en la pequeña minería y minería artesanal de oro en el nordeste antioqueño para disminuir el uso y contaminación del mercurio.

H32 Cláusula de Garantías

El Decreto 2848 artículo 7 en los numerales 7.2 y siguientes establece que la vigencia de la garantía de cumplimiento y salarios debe extenderse hasta la liquidación del contrato.

Sin embargo la cláusula de garantías de los convenios relacionados se elaboró de forma irregular.

La vigencia de la garantía de cumplimiento, salarios y prestaciones sociales se pactó por el término de ejecución quedando sin vigencia el periodo comprendido entre la terminación de la ejecución y la liquidación. El periodo adicional que debe cubrir hasta la liquidación del convenio, se tomó a partir de la expedición de la garantía, y no a partir de la ejecución del convenio, para que pudiese cubrir la etapa de liquidación del mismo.

Este hecho se presenta entre otros en el Convenio No 93 de 2013 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de la Guajira CORPOGUAJIRA – de 17 de octubre de 2012; donde Corpoguajira se compromete a constituir a su costa y a favor del Ministerio una garantía única consistente en póliza expedida en una compañía de seguros legalmente autorizada para funcionar en Colombia, o en garantía la cual se



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

entenderá vigente hasta la liquidación del convenio o hasta la prolongación de sus efectos. Esta póliza debe amparar los riesgos de:

Seguro de cumplimiento Previsora Fecha de expedición noviembre 20 de 2012			
CLASE DE RIESGO	%	VALOR	VIGENCIA
Cumplimiento	30	Del aporte del MADS	Plazo de ejecución del convenio (julio 31 de 2014) y nueve meses más contados a partir de su expedición.
Salarios	10	Del total del convenio	Plazo de ejecución convenio (julio 31 de 2014) y 3 años más contados a partir de su expedición.

Igual situación se presenta con los siguientes convenios:

- Convenio interinstitucional 002 entre el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible y el instituto amazónico de Investigaciones científicas SINCHI- de 6 de marzo de 2012.
- Convenio Interadministrativo 018 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible y el instituto de Investigaciones de recursos Biológicos Alexander Von Humboldt ;
- Interadministrativo No 34 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible, CAR, la Corporación Autónoma Regional del Guavio Corpoguavio y el Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt suscrito el **13 de julio de 2012.;**
- convenio Interadministrativo 74 de 2012 suscrito entre el Ministerio de ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia, de 29 de agosto de 2012;
- Convenio Interadministrativo 90 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS de octubre 11 de 2012.
- Convenio Interadministrativo No 95 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACA.
- Convenio Interadministrativo No 96 de 2012 de 19 de octubre de 2012 – suscrito entre el MADS y la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA.
- CONVENIO 04 de 2012 suscrito entre el MADS y el instituto de investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis - INVEMAR de marzo 12 de 2012.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- Convenio interadministrativo 98 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible y la Corporación Autónoma Regional de las cuencas del ríos Negro y Nare CORNARE, de 10 Octubre de 2012.
- El convenio interadministrativo 99 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible y la Corporación Autónoma Regional del Alto magdalena suscrito el 22 de octubre de 2012 para adelantar acciones de restauración activa y pasiva en ecosistemas estratégicos y desarrollar las demás actividades señaladas en el presente convenio y los estudios previos que hacen parte del mismo dentro del área de la jurisdicción de la Corporación, la corporación se obliga a intervenir 650 hectáreas a través de la instalación de cercos de protección.
- Convenio Interadministrativo – 100 de 2012 suscrito entre el Ministerio de ambiente y desarrollo Sostenible y LA Corporación Autónoma Regional Del Valle Del Cauca CVC de 24 de Octubre de 2012 para adelantar acciones de restauración activa y pasiva en ecosistemas estratégicos y desarrollar las demás actividades señaladas en el presente convenio y los estudios previos que hacen parte del mismo dentro del área de la jurisdicción de la corporación.
- Convenio Interadministrativo 094 DE 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional del Cauca –CRC de octubre 17 de 2012.
- Convenio Interadministrativo 540 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la universidad Distrital Francisco Jode de Caldas – facultad de Medio Ambiente, programa de Ingeniería Forestal Unidad de Extensión.
- CONVENIO 04 de 2012 suscrito entre el MADS y el instituto de investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis - INVEMAR de marzo 12 de 2012.
- CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 48 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible y el instituto de investigaciones Ambientales del pacifico “John Von Neuman “DE JULIO 25 DE 2012.
- CONVENIO- 75 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible y la Fundación MARVIVA. Agosto 29 de 2012.

Respuesta MADS

“El Decreto 4828 de diciembre 24 de 2008, modificado por el artículo 1 del Decreto 2493 de julio 3 de 2009, decretos derogados por el artículo 9.2. Del Decreto 734 de 2012, regulaba el tema de la suficiencia de la garantía así:



7.4 Cumplimiento. *El valor de esta garantía será como mínimo equivalente al monto de la cláusula penal pecuniaria, y en todo caso, no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del valor total del contrato. El contratista deberá otorgarla con una vigencia igual al plazo del contrato garantizado más el plazo contractual previsto para la liquidación de aquel. En caso de no haberse convenido por las partes término para la liquidación del contrato, la garantía deberá mantenerse vigente por el término legal previsto para ese efecto.*

7.5 Pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales. *El valor de esta garantía no podrá ser inferior al cinco por ciento (5%) del valor total del contrato y deberá extenderse por el plazo del contrato y tres años más.*

(...)

7.9 Responsabilidad extracontractual. *El valor asegurado en las pólizas que amparan la responsabilidad extracontractual que se pudiera llegar a atribuir a la administración con ocasión de las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas o subcontratistas, no podrá ser inferior al cinco por ciento (5%) del valor del contrato, y en ningún caso inferior a doscientos salarios mínimos mensuales legales vigentes (200 SMLMV) al momento de la expedición de la póliza. La vigencia de esta garantía se otorgará por todo el período de ejecución del contrato.*

En los contratos cuyo valor sea o exceda a un millón de salarios mínimos legales mensuales vigentes (1.000.000 SMLMV) el valor asegurado en las pólizas no será inferior a treinta y cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (35.000 SMLMV) y en todo caso no será superior a setenta y cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (75.000 SMLMV)”.

De acuerdo con las normas transcritas, se establece con toda claridad que la vigencia del amparo de cumplimiento, tal como se señala el Grupo de Auditoría se debía constituir por el plazo de ejecución del contrato/convenio más el plazo previsto para la liquidación. No obstante lo anterior, la vigencia del amparo de pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales debe ser por el plazo de ejecución del contrato y tres años más, de acuerdo con las normas que rigen la materia.

Con la expedición del Decreto 734 de 2012, el artículo 5.1.7. mantiene el contenido normativo del artículo 1º del derogado Decreto 2493 de 2009; de tal manera que la vigencia de las garantías solicitadas en los contratos suscritos con posterioridad al 13 de abril de 2013, en la práctica, sigue las mismas reglas que se tenían en virtud del mencionado Decreto 2493 de 2009.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Contrario a lo señalado en la mencionada comunicación, la cláusula de garantías de los convenios y contratos se elaboraron siguiendo todos los parámetros previstos en el Decreto 2493 de 2009 (para aquellos convenios firmados entre 1 de marzo y 12 de abril de 2012) y el Decreto 734 de 2012 (para aquellos convenios firmados a partir del 13 de abril de 2012), de tal manera que para el caso del amparo de cumplimiento la vigencia siempre cubrió el plazo de ejecución del convenio y el plazo para la liquidación; para el caso del amparo de pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales la vigencia siempre cubrió el plazo de ejecución del convenio y tres años más.

Por lo expuesto, la cláusula de garantías de los convenios relacionados se elaboró de conformidad con las normas vigentes y aplicables a cada caso en particular. Igualmente, la vigencia de la garantía de cumplimiento y salarios y prestaciones sociales se pactó por el término de ejecución y tres años más”.

Análisis de la Respuesta

El hallazgo no cuestiona la constitución de la garantía ya que estas fueron aprobadas correctamente por el coordinador de contratos, lo que cuestiona es el plazo contractual previsto para la liquidación del convenio, la garantía de cumplimiento que estable plazo de ejecución y nueve meses más a partir de la expedición, (20 de noviembre de 2012). Contrario a lo que establece la mencionada cláusula de garantías debió decirse “por el plazo de ejecución del contrato y nueve meses (Cumplimiento) más y tres años más (salarios y prestaciones sociales.)”, como lo expone el mismo ministerio en su respuesta: *“Por lo expuesto, la cláusula de garantías de los convenios relacionados se elaboró de conformidad con las normas vigentes y aplicables a cada caso en particular. Igualmente, la vigencia de la garantía de cumplimiento y salarios y prestaciones sociales se pactó por el término de ejecución y tres años más”.*

H33 Base de Datos

Convenio Interadministrativo 540 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la universidad Distrital Francisco Jode de Caldas – facultad de Medio Ambiente, programa de Ingeniería Forestal Unidad de Extensión con el objeto que la Universidad se obliga para con el Ministerio a realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera y jurídica a los compromisos pactados en los convenios suscritos con las autoridades Ambientales a los recursos entregados en virtud de los citados convenios y a la contratación que se derive de los mismos para el cumplimiento de las acciones de restauración activa y pasiva en ecosistemas estratégicos.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

La interventoría se ejercerá a los compromisos pactados en los convenios suscritos entre el Ministerio y las actividades ambientales a las siguientes corporaciones:

CORPORACIÓN	MÍNIMO DE HECTÁREAS A INTERVENIR – RESTAURACIÓN PASIVA	MÍNIMO DE HECTÁREAS A INTERVENIR – RESTAURACIÓN ACTIVA
CAM	650 hectáreas a través de la instalación de cercos de protección	
CAS	1869 hectáreas a través de la instalación de cercos de protección	
CAUCA CRC		Restauración Activa aumentando la cobertura vegetal a través del bosque protector en mínimo 60 hectáreas- Bosque protector en guadua en mínimo 20 hectáreas otros arreglos en mínimo 320 hectáreas
CORNARE	restauración mínima en 800 hectáreas a través de la instalación de cercos de protección	Restauración Activa 100 hectáreas para restauración y 100 enriquecimiento vegetal.
CORPOBOYACA	2.000 hectáreas a través de la instalación de cercos de protección	Aumentando cobertura vegetal en 150 hectáreas.
CVC	900 hectáreas a través de la instalación de cercos de protección	
CORPOGUAJIRA	Restauración pasiva en 2000 hectáreas	Reintroducción de material vegetal en 80 hectáreas
CORTOLIMA	5.185 hectáreas a través de la instalación de cercos de protección.	Aumento de cobertura vegetal a través de enriquecimiento vegetales en mínimo 170 hectáreas
CORMACARENA	725 hectáreas a través de la instalación de cercos de protección.	Aumento de cobertura vegetal a través de enriquecimiento vegetales en mínimo 150 hectáreas
CAR	.	200 hectáreas
CORPOCHIVOR	650 hectáreas a través de la instalación de cercos de protección	
DAGMA	1455 hectáreas a través de la instalación de cercos de protección	350 hectáreas.

La cláusula séptima – forma de pago literal b) establece como requisito un segundo desembolso de \$161.441.800 contra entrega de la estructura y diseño de una base de datos a los 30 días siguientes al perfeccionamiento del contrato sin embargo la cláusula del contrato no detalla que debería contener la base de datos.

La interventoría presentó una base de datos preliminar la cual no detalla aspectos importantes relacionados con el objeto de los convenios a los cuales se les va a efectuar la interventoría. Se puede generar un riesgo toda vez que se efectuó un segundo desembolso contra entrega de una base de datos que actualmente no está operando. En conclusión la cláusula del contrato debió especificar el objeto y detalle de lo que se pretendía con la elaboración de la misma.



Respuesta MADS

La base de datos está planificada para reportar el estado de avance en el desarrollo de los convenios suscritos entre el MADS y las Autoridades Ambientales en procesos de restauración. En este sentido, la propuesta inicial entregada por la Universidad Distrital contempló los parámetros básicos a ser tenidos en cuenta, bajo un modelo Excel, sistema plano, en concordancia con el numeral 2, de la cláusula octava, Productos e informes, del Contrato Interadministrativo 540 de 2012.

Teniendo en cuenta la naturaleza de la Interventoría, la Universidad ha desarrollado una Base de Datos que permitirá almacenar y posteriormente acceder a los datos de forma rápida y estructurada, con Interface vía Internet, que se puede cargar en dispositivos tipo tableta y PCs de mesa, por los interventores en campo. Tiene adicionalmente, características como un Motor de base de datos MySQL, Proveedor de servicios de Internet Apache para PHP y un espacio en disco de 100 gigas.

Así las cosas, la modernización del Servidor del MADS, la base de Datos está en proceso de instalación en el mismo, de manera que en los próximos días estará ya operando.

En este sentido, sobre una base de datos análoga, la propuesta tiene las siguientes ventajas:

- ✓ *Control centralizado de los datos*
- ✓ *Integridad de los datos*
- ✓ *Minimización de las redundancias*
- ✓ *Acceso concurrente a los datos*
- ✓ *Costo mínimo de almacenamiento y mantenimiento.*
- ✓ *Establecimiento de medidas de seguridad*
- ✓ *Facilidad para el cambio (hardware y software)*
- ✓ *Reportes específicos por necesidad.*

En este orden de ideas, teniendo la base de datos en el servidor y la Página Web del MADS, tiene las siguientes bondades:

- ✓ *Se podrá acceder a la información registrada desde cualquier lugar del mundo con acceso a internet desde un computador de mesa o dispositivos tipo tableta.*
- ✓ *La información será actualizada en tiempo real.*
- ✓ *Se evita la pérdida de información.*
- ✓ *Flexibilidad y rapidez para acceder y obtener datos.*
- ✓ *Compatibilidad con otras plataformas de bases de datos.*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Análisis de la Respuesta

La observación se mantiene de acuerdo a la respuesta del Ministerio y a lo observado por la CGR, que lo presentado por la Universidad es una tabla excel que no cumple con los requisitos de una base de datos, y se trata de un requisito para el segundo desembolso del contrato la cual según el supervisor se recibió a satisfacción el 6 de diciembre de 2012.

PROCESOS JUDICIALES

HALLAZGO 34 Procesos Judiciales.

El Ministerio informó que actualmente tiene 258 procesos judiciales activos. Se observa que la casilla última actuación no se encuentra actualizada, toda vez al ser consultado el sistema de la Rama Judicial, se encuentran procesos archivados y otros que registran sentencia de primera y segunda instancia, y en la base de datos la última actuación reportada es diferente. Es el caso de los siguientes procesos entre otros:

No Proceso	Estado registrado por el MADS	Estado actual Rama Judicial
0500123310002000 0285900	25/01/12Traslado para alegar de conclusión	18/07/12 Sentencia de Primera Instancia Niega pretensiones- 21/11/12 Consejo de Estado Apelación
0800123310201999 0076500	27/02/2012 Admite recurso de apelación interpuesto por la parte recurrente contra la sentencia del 05/07/2007	13/02/13 Devuelve al despacho de origen Fallo que confirma
1100131050042005 0030000	20/10/2011 Señala fecha para fallo el día 31 de octubre de 2011 a las 3:30 p.m.	18/05/12 Archivado
1500023310002006 195100	16/03/2011 Dispone: 1. Se accede a la solicitud de certificación...	29/05/12 Sentencia Primera Instancia y 11/07/12 Concede recurso de apelación.
20060086901	10/07/2011 Auto de trámite. Objeción grave se resolverá en la sentencia.	27/02/13 En condena en abstracto. 10/07/12 Enviado Consejo de Estado.
2500023260002007 0021401	01/11/2012 Se presentan alegatos de conclusión	08/02/2013 Fallo.
1100133310302006 0018400	06/01/2011 Traslado para alegar	23/11/12 Archivo definitivo
5000133310062007 0020500	02/03/2009 Auto de trámite	28/09/12 Sentencia de Primera Instancia
2007-00294	16/05/2011 Córrese traslado para alegar.	30/09/11 Sentencia de Primera Instancia
1100133310182008 0034700	23/07/2010 TAC Admite recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 20/01/10 que negó las pretensiones	20/03/13 Sentencia confirma la Sentencia de Primera Instancia
1100133310332007 0032200	24/11/2009 Admite recurso de apelación presentado por el apoderado de Corpoguaivo contra auto del 8 de septiembre de 2009 proferido por el	13/12/11 Sentencia de Primera Instancia y concede apelación el 07/02/12



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

	Juzgado 33 Activo de Bogotá que rechazó el llamamiento en Garantía	
1100133310062008 0005900	29/11/2010 Concede recurso de apelación en el efecto suspensivo presentado por la parte demandante contra la sentencia de 29/10/10 que negó las pretensiones	29/11/12 Auto ordena archivo definitivo
1100133310152008 0035300	24/03/2010 Se presentan alegatos de conclusión	25/05/12 Archivado
1100133310072008 0034000	23/11/2010 Se presentan alegatos de conclusión.	28/09/11 Devuelve al Juzgado con decisión de segunda instancia del 09/11/11
1100133310202008 0032400	23/03/2011 Se presentan alegatos de conclusión Segunda Instancia	28/09/11 Devuelve al Juzgado con decisión de segunda instancia del 09/11/11
1100133310102008 0064500	25/05/2010 Fija testimonios	13/03/13 Enviado Tribunal Descongestión en apelación Sentencia del 10/10/12
1100133310122008 0032900	29/08/11 Concede apelación de la Sentencia del 26/07/11	30/11/12 Archivado
0500131050192009 0043000	30/10/2009 Se presentan alegatos de conclusión	28/03/12 Devuelve al Tribunal de Origen declaró desierto el recurso de casación.
1100133310192008 0032300	12/03/2010 MAVDT interpone recurso de apelación contra sentencia proferida el 22/11/10	02/11/11 Devuelve a Juzgado con Sentencia del 06/10/11.
1100133310222008 0033000	29/04/2011 Traslado para alegar	06/03/13 Devuelve al Juzgado de origen con sentencia del 22/11/12
1100133310162008 00322001	24/03/2011 Se presentan alegatos de conclusión	13/04/12 enviado a Juzgado de origen con Sentencia del 01/03/12 que confirma.
0500131050192010 0000200	03/12/2010 Fija fecha audiencia de conocimiento y primera de trámite.	Hoy 26 de febrero de 2010, se llevó a cabo audiencia obligatoria de conciliación, las partes conciliaron sus diferencias y se expidió un acta que presta merito ejecutivo y tiene efectos de cosa juzgada. en consecuencia se ordena el archivo del expediente en la caja 09 de 2010.
0500131050022009 0070500	11/03/2010 Auto concede apelación ante al H Tribunal Superior de Medellín	15/06/12 Sentencia Revoca decisión.
0500131050062008 73400	09/12/2011 Auto fija fecha para sentencia	14/11/12 Concede apelación de la Sentencia del 30/06/12
0500131050212010 0002300	24/11/2011 Auto decide recurso el juzgado adjunto concede los recursos interpuestos por ambas partes	21/08/12 Enviado CSJ con Sentencia del 12/06/12 que confirmó Sentencia de Primera Instancia.
0500131050132009 0038000	25/03/2011 Auto traslado para alegar	24/03/13 Enviado CSJ con Sentencia del 29/11/12 que confirmó Sentencia de Primera Instancia.

En algunos procesos como los Nos.2009-00078, 2010-00582, 2010-00657, 2010-00308, 2010-00635, 2009-00754, 2010-00466, 2010-02720, 2011-00751 (archivado), se observa que el último registro fue la contestación de la demanda desde el año 2012 y no se encuentran nuevas actuaciones que si aparecen en el estado actual de los procesos en el sistema de la Rama Judicial. Lo anterior puede



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

generar provisiones innecesarias y debilidades en el control sobre los procesos activos.

Lo anterior evidencia debilidades en los registros que posee la Oficina Asesora Jurídica, hecho que puede generar un riesgo en la defensa judicial y en las provisiones de la Entidad.

Respuesta MADS

“De conformidad con la aclaración que hizo el equipo auditor frente a los estados de los procesos judiciales a cargo de la Oficina Asesora Jurídica, le informo que dicho reporte se hizo teniendo en cuenta la base de datos que contenía la información de los procesos judiciales a cargo de los abogados del Grupo de Procesos Judiciales, y que siempre se había manejado para llevar el control respectivo de los procesos, en la cual, además del movimiento de los asuntos, se reportaba el abogado encargado, el número de radicación, el despacho judicial, entre otros datos.

*Con el fin de tener una información actualizada de los procesos judiciales asignados a la Oficina Asesora Jurídica, se presentó la necesidad de que a través del contrato de vigilancia judicial se **obtuviera la ubicación plena de los procesos que actualmente se encuentran registrados en la base de datos del Grupo de Procesos Judiciales a cargo de cada uno de los abogados, con el fin de determinar su estado actual (vigencia, última actuación, ubicación del despacho, etc.)**.”*

En ese orden de ideas, y contando con el servicio de vigilancia judicial referido, se presenta la última actuación de los procesos relacionados en su oficio, de la siguiente manera...”

“Finalmente, y teniendo en cuenta la anterior actualización de estados de los procesos judiciales asignados a esta dependencia, tan pronto se nos entregue al reporte oficial que debe hacer la empresa de vigilancia judicial para tener la información consolidada, se determinará qué procesos se deben excluir de la carga de trabajo del Grupo de Procesos Judiciales.”

“Por otra parte, frente al registro de procesos al Sistema LITIGOB, desde el mes de enero de 2013, la Coordinación del Grupo de Procesos Judiciales ha estado en constante comunicación con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, entidad encargada de administrar este sistema, y ha estado revisando el portal virtual dispuesto por dicha entidad para realizar la migración de procesos a cargo de la Oficina Asesora Jurídica por parte de los abogados del Grupo de Procesos Judiciales, identificando que uno de ellos no estaba habilitado para reportar dicha



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

información en el aplicativo designado para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sino para el aplicativo del antiguo y escindido Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Así mismo, estimativamente se identificó que en el aplicativo virtual LITIGOB, se encuentran cargados procesos judiciales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que hoy ya no existe, así como procesos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, cuando ya son entidades diferentes, y quienes repartieron dichos procesos de acuerdo con los parámetros establecidos por la naturaleza del asunto y por el factor de competencia, como resultado de la escisión y creación ordenadas por la Ley 1444 de 2011 y los decretos 3570 y 3571 de 2011.

Como resultado de la confrontación de las cifras reportadas por la Oficina Asesora Jurídica, sobre la relación de cuantías de los procesos judiciales en contra del Ministerio, efectivamente, como lo determinó la observación del Grupo Auditor de la CGR, existe una diferencia en la cuantía de estos procesos, debido a que en el último reporte e informe a la CGR se adicionó un proceso en contra del Ministerio quedando un total de 258 procesos judiciales en contra de la entidad y con cuantía. De esta manera, dicha adición reformó el valor de la cifra por concepto de cuantías, conforme a lo indicado en los escritos de las diferentes demandas.

Así las cosas, es cierto que a diciembre de 2012, existía un valor de cuantías por valor de \$2.075.693.377.061, sin embargo al hacer el nuevo registro para informar a la CGR en el mes de febrero de 2013, se identificó que existía un proceso notificado en el mes de diciembre de 2012, en días posteriores a la suspensión de actividades de la Rama Judicial (paro judicial), vísperas del inicio de la vacancia judicial.

Al verificar el reporte del Sistema de Gestión Documental del Ministerio, se encuentra que el proceso identificado bajo el número 2012-00101, en acción de reparación directa ante el Tribunal Administrativo de Sucre, fue notificado al Ministerio el día 20 de diciembre de 2012, mediante entrega en la ventanilla se correspondencia. (Registro que se anexa)

Por esta circunstancia, simplemente el proceso no se alcanzó a relacionar en el informe que remitió la Oficina de Control Interno del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, pues el abogado a quien se le asignó el expediente, por razón del término judicial, prioritariamente sustanció y proyectó la contestación de la demanda para luego pasarlo a la persona que maneja la base de datos a fin de que lo ingrese al sistema de procesos judiciales de la Oficina Asesora Jurídica.”



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Análisis de la Respuesta

Teniendo en cuenta que el MADS está realizando las gestiones para superar las dificultades generadas en sistema LITIGOB debido a la escisión y que la responsabilidad actual es de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se modifica el hallazgo en esta parte, y se confirma en lo relacionado con el estado actual de los procesos y reporte de cuantía, con el fin de que se tomen acciones de mejora al respecto no solamente para los relacionados en el hallazgo sino la totalidad de procesos judiciales que tiene la Entidad.

3.1.5 Sistema de Control Interno

La evaluación del sistema de control interno arrojó como resultado una calificación de 1.68 con deficiencias, la cual está sustentada a lo largo del informe en cada uno de los hallazgos.

3.1.5 DENUNCIAS

- **DENUNCIA 2012-46103 - 82111D**

La denuncia está relacionada con presentas irregularidades en la ejecución de contrato producto del proceso de mínima cuantía No 019 de 2012 adelantado por el Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible.

El objeto de éste contrato es realizar el mantenimiento preventivo y correctivo del sistema telefónico el traslado de extensiones, programación de las centrales y el apoyo a la administración del software de tarificación que posee el ministerio de ambiente y desarrollo sostenible y establece el contrato que el plazo de ejecución del convenio se contara previo cumplimiento de los requisitos de ejecución hasta el día 31 de diciembre de 2012 o hasta agotar los recursos asignados, aplicando lo primero que ocurra.

El valor es de \$18.792.000 incluido el IVA, el cual se imputara con cargo al presupuesto de la vigencia la cual respaldada con el certificado de disponibilidad presupuestal No 140212 del 6 de junio de 2012 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

H35 D5 Ofertas procesos mínima cuantía No 019 de 2012. Presunto alcance disciplinario.

El literal d) del artículo 4 de la Ley 594 señala: “d) Responsabilidad. Los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos.”

Del análisis realizado a la comunicación aceptación de oferta No 356- de julio 10 de 2012 suscrita entre el Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible y Contratista BERCONT se determinó lo siguiente:

En la carpeta entregada por el MADS, previa solicitud del equipo auditor, no se evidenciaron las siguientes ofertas la cuales aparecen relacionadas en el Acta de cierre del procesos mínima cuantía No. 019 de 2012, de Junio 26 de 2012, hora de cierre 4 PM, las cuales se encuentran relacionadas en orden de llegada, motivo por el cual no se logró por parte de la CGR el análisis de la ofertas y la verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos en el proceso de mínima cuantía 019 de 2012.

OFERTA	OFERENTE	VALOR
1	JAIMES RIVEROS TELLEZ	\$17.700.000
2	CONTRONET LTDA	\$20.000.000
3	BERCONT Y CIA LTDA esta es la única que reposa en el expediente.	\$18.792.000
4	GESCON LTDA	\$21.000.000
5	ABC Ingeniería – Electrónica	\$18.000.000
6	TECNELCO *****	\$12.900.000

Respuesta MADS

“Respecto a las ofertas de JAIMES RIVEROS TÉLLEZ, CONTRONET LTDA, GESCON LTDA, ABC Ingeniería – Electrónica y TECNELCO, la Coordinadora del Grupo de Gestión Documental emitió certificación donde se manifiesta el extravío de las mencionadas propuestas.

No obstante seguir con la búsqueda de los documentos, se procederá a efectuar la respectiva denuncia ante la autoridad competente y los trámites legales y administrativos derivados de la eventual pérdida.”

Análisis de la Respuesta

De conformidad con la respuesta del Ministerio se confirma el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria para efectos de seguimiento por parte de la CGR en la próxima auditoría.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

H36 Documentos sin fecha

Una de las causales que dieron origen a la modificación del cronograma de la contratación de mínima cuantía No.19 de 2012, fue que por error en la numeración del proceso, la evaluación técnica y jurídica se rotuló como selección abreviada No 4 de 2012, el cual fue publicado el 29 de junio circunstancia que impidió cumplir con la publicidad de las observaciones realizadas a las ofertas presentadas, sin embargo en el aviso de modificación sin fecha señala: “por lo anterior se dispone : modificar el cronograma establecido en la invitación publica de mínima cuantía No 10 de 2012 el cual quedara así:(..)”

Se comete un error de forma numerando de una forma diferente el proceso lo que evidencia falta de gestión y cuidado por parte de los funcionarios encargados de esta función.

Situaciones que generan en un momento determinado denuncias por parte de la ciudadanía como es el caso del oferente Tecnelco.

- **DENUNCIA CODIGO 2012-34564-82111- D y Radicado de solicitud 2012ER7509 de febrero 3 de 2012**

La denuncia está relacionada con la ejecución del convenio interadministrativo 178 de 2011 suscrito entre el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC.

Para dar respuesta al denunciante se solicitó información al MADS y se procedió al análisis de la misma así:

Convenio interadministrativo de uso de recursos **178 de 2011**- suscrito entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC para la ejecución de los recursos provenientes del fondo nacional de Calamidades subcuenta Colombia Humanitaria en el marco del fenómeno de la Niña 2010-2011. – 31 de agosto de 2011. Valor inicial \$16.277.600.000.

El plazo de ejecución del convenio es de 6 meses contados a partir del perfeccionamiento.

Otrosí No 1 al Convenio interadministrativo de uso de recursos **178 de 2011**- suscrito entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial hoy r Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC para la ejecución de los recursos provenientes



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

del fondo nacional de Calamidades subcuenta Colombia Humanitaria en el marco del fenómeno de la Niña 2010-2011. – de 30 de noviembre de 2011.

Clausula primera – Modificar la cláusula quinta del convenio la cual quedara así. “Monto de los recursos que se así ganan por parte del Ministerio para administración y ejecución: Los recursos que se asignan a la entidad ejecutora, por conducto de este convenio, ascienden a la suma de \$15.709.974.000.

Otrosí No 2 Convenio interadministrativo de uso de recursos **178 de 2011**- suscrito entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial hoy r Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC para la ejecución de los recursos provenientes del fondo nacional de Calamidades subcuenta Colombia Humanitaria en el marco del fenómeno de la Niña 2010-2011. – febrero 29 de 2012.

Clausula Primera: Prorrogar el termino para la ejecución del convenio 178 del 31 de agosto de 2011, por cuatro meses adicionales, por lo que el termino se cumplirá el 30 de junio de 2012.

De conformidad con el informe No 3 del 6 de julio de 2012 a la ejecución del convenio 178 de 2011 firmado por la supervisora del convenio y en seguimiento a la ejecución del convenio se estableció lo siguiente:

EJECUCIÓN CONTRACTUAL

CONTRATO	OBJETO	VALOR	EJECUCIÓN REPORTADA
CVC FNC No 003	Realizar la recuperación parcial de la capacidad hidráulica de los ríos Morales y toro en los Municipios de Andalucía y Toro – valle del cauca	\$1.415-.492.094	Fecha de terminación 20 de mayo 2012 - ejecución 100 %
CVC FNC No 004	Realizar la recuperación parcial de la capacidad hidráulica del Zanjón Tortugas en el Municipio de Candelaria – valle del cauca	\$2.687.637.904	Fecha de terminación 30 de abril de 2012 – ejecución 100%
CVC FNC No 005	Realizar la recuperación parcial de la capacidad hidráulica del cauce lavapatas en el Municipio de Cartago – valle del cauca	\$2.505.197.418	Fecha de terminación 24 de mayo de 2012 ejecución 100%
CVC FNC No 006	Realizar la recuperación parcial de la capacidad hidráulica del cauce Mojahuevos en el Municipio de Cartago – valle del cauca	\$2.508.468.379.	Fecha de terminación 28 de mayo de 2012 - ejecución 100%
CVC FNC No 007	Realizar la recuperación parcial de la capacidad hidráulica del Rio guayas y el cauce del acueducto en los Municipios	\$1.555.334.941	Fecha de terminación 22 de junio de 2012 – ejecución 100%



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

	de Ginebra y Guacari respectivamente – valle del cauca		
CVC FNC No 008	Realizar la recuperación parcial de la capacidad hidráulica de los ríos Fraile Bolo y Palmira, en el Municipio de Palmira – Valle del Cauca	\$3.712.627.313	Fecha de terminación 7 de mayo de 2012 – ejecución 100%.
CVC FNC No 009	Recuperación de un tramo dique del Río Palmira, antes de su desembocadura al Río Fraile en el corregimiento de Palmaseca – municipio de Palmira – valle del cauca	\$ 399.843.687	Fecha de terminación 15 de mayo de 2012 – ejecución 100%.

Mediante comunicación de julio 10 la Directora General (E) de la CVC solicita al Ministerio efectuar la tercera transferencia del convenio interadministrativo de uso de recursos No 178 de 2011 equivalente al 50% \$7.854.987.000.

El coordinador financiero y administrativo del programa Fondo Nacional de calamidades Ola Invernal MASDS convenio Interadministrativo 1005-09-046-2011 certifica que el balance financiero de los recursos relacionados con el convenio interadministrativo No 178 de 2011 suscrito entre el Ministerio de Ambiente Vivienda y desarrollo territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) y la Corporación autónoma regional del valle del cauca es el siguiente:

CONCEPTO	VALOR NETO
Valor convenio No 178	15.709.974
Total desembolso por el MADS al ejecutor	15.709.974
Total recursos ejecutados y legalizados por el ejecutor 15	15.705.471.
Saldo de recursos por reintegrar al FNC - Dicho reintegro se efectuó el 7 de diciembre de 2012 al Fondo Nacional de calamidades según comunicación de Fidupervisora de diciembre 11 de 2012.	4.502.844

En atención de la denuncia no se evidenciaron hallazgos para el MADS y los relacionados con la CVC la Gerencia Departamental del Valle del Cauca los evidenció y fueron comunicados al denunciante.

- **DENUNCIA 2012-38986-82111**

La denuncia trata sobre presuntas irregularidades y una posible malversación de fondos en la ejecución de los convenios 056 y 057 de 2009 suscritos entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura – OEI, que se refieren a la organización y sistematización de los archivos del Ministerio, así como su respectiva Interventoría.

En atención de esta denuncia se evidenciaron los siguientes hallazgos:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

H37 D6 Planeación de la contratación. Presunto alcance disciplinario.

El Decreto 734 de 2012 en el capítulo I de la *Planeación Contractual* establece en el numeral 2.1.1.: “*En desarrollo de lo señalado en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos que sirvan de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones o del contrato, de manera que los proponentes o el eventual contratista respectivamente, puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad así como la distribución de riesgos que la misma propone*”.

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.

En la ejecución de los convenio se evidenció falta de evaluación y estudio de alternativas para decidir si las necesidades del Ministerio eran las de adaptar un producto existente, o haber desarrollado un producto nuevo de acuerdo a las necesidades específicas del momento; así como no celebrar directamente el contrato de interventoría para asegurar la independencia de su ejercicio.

Porque no se tuvo en cuenta que la construcción de software es menos riesgosa y costosa, que un sistema adaptado a un software existente. Prueba de ellos son los 3 años que este proyecto lleva adaptándose para su implementación definitiva.

Tampoco se tuvo en cuenta la existencia de Orfeo, que es un sistema de Gestión Documental y de procesos desarrollado inicialmente por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) en Colombia, licenciado como software libre bajo licencia GNU/GPL para compartir el conocimiento y mantener la creación colectiva.

Se desconocieron los requerimientos de software y hardware necesarios y que con el paso del tiempo terminaron incidiendo en discusiones e incremento en el tiempo de ejecución del Convenio.

Desconocimiento a la recomendación del Departamento Nacional de Planeación (oficio DIFP – 20092600423101 de junio 6 de 2009, a folio 19), de solicitar el acompañamiento y asesoría del Archivo General de la Nación.

Fallas en la Gestión de Riesgos, por no tener un mapa de riesgos acorde con los requerimientos del proyecto y desplegar acciones de mitigación.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Pese a que el Ministerio estaba obligado a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado, decidió delegar en el cooperante, la contratación de la interventoría, con lo cual el ejercicio de estas labores perdió independencia por la necesaria subordinación entre interventor y OEI.

Lo anterior ocasionó un incremento del tiempo de ejecución en 31 meses sin que se haya puesto en funcionamiento el nuevo sistema de gestión documental del Ministerio.

Respuesta MADS.

“(...) Como se ha señalado en repetidas ocasiones, este Despacho recibió el proyecto con un supuesto porcentaje de avance de más de un 80%, situación que supone que los aspectos relacionados con el hardware y el software de la aplicación ya habían sido decantados, por cuanto las actividades faltantes consistían en capacitar y sensibilizar a los usuarios del sistema, lo que presupone que el mismo ya se encontraba casi terminado en lo que hace relación a requerimientos de hardware y el software (...).

(...) Es claro que la contratación de este tipo de sistema requiere de una aplicación del principio de planeación la cual necesariamente quedó concretada desde la confección de los estudios previos, la modalidad de selección de la Interventoría, y no en la etapa final de ejecución (...)”.

Análisis de la Respuesta

El hecho de que la actual administración del MADS hubiese recibido el convenio con un avance presunto de más del 80% en su ejecución, ciertamente no daba lugar para tomar decisiones de la etapa precontractual, dado que esa etapa se agotó desde el momento en que se suscribieron los Convenios 056 y 057 de 2009.

Tal como lo señala el MADS en su respuesta, el principio de planeación es primordial en la etapa precontractual y el recibo de los convenios ya fue en la etapa de ejecución, lo cual origina retrasos en el cumplimiento del objeto.

Por lo anterior, el hallazgo se mantiene con incidencia disciplinaria.

H38 D7 Ejecución de la Interventoría. Presunto alcance disciplinario.

el Decreto 734 de 2012 en el capítulo I de la Planeación Contractual establece en el numeral 2.1.1.: *“En desarrollo de lo señalado en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos que sirvan de soporte para la elaboración del proyecto de*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

pliego de condiciones o del contrato, de manera que los proponentes o el eventual contratista respectivamente, puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad así como la distribución de riesgos que la misma propone”.

El Contrato C-00086-10 con el objeto de: *“Coordinar, vigilar y exigir los cumplimientos de los compromisos adquiridos por el contratista en la implementación y adecuación del software requerido para llevar a cabo la Gestión Documental y Electrónica de Documentos. Controlar y verificar que se haga la actualización de las tablas de retención documental por procesos acorde al SGC en los archivos de Gestión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se desarrolle teniendo en cuenta la normatividad existente, bajo las condiciones que se establecen en los anexos que más adelante se determinan”.*

Entre otras de las funciones de interventoría están el Seguimiento y control, la orientación que debe existir al contratista y a los gestores técnicos del proyecto, todo esto con el fin de asegurar el cumplimiento efectivo de la misión institucional.

Se evidenció inadecuado ejercicio de **Coordinación, Vigilancia y Supervisión** por parte de la Interventoría y en aras de asegurar el cumplimiento del objeto contractual establecido en desarrollo del Convenio 057 de 2009 y referente a *“aunar esfuerzos para el suministro, implementación y adecuación del software requerido para llevar a cabo la Gestión Documental y Electrónica de Documentos con licencia y módulos ilimitados, aplicación de las tablas de retención documental y preparación, alistamiento, digitalización e indexación de los archivos de gestión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en las condiciones planteadas en el estudio previo y la propuesta presentada por la OEI al Ministerio – FONAM”.*

La debilidad de las actividades de **Coordinación, Vigilancia y Supervisión**, por falta de independencia de los interventores respecto de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura – OEI, generó ocho (8) prórrogas, lo que ha implicado que el convenio pactado a desarrollarse entre noviembre 3 de 2009 y julio 31 de 2010, solo se venga a finalizar en febrero 25 de 2013, es decir, 31 meses después, hecho que originó retrasos en el cumplimiento del objeto contractual.

Respuesta MADS.

“(…) Respecto al modelo de supervisión e interventoría, la decisión del mismo fue tomada por el antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el año 2009, desde la suscripción del Convenio 56 el cual reza en el inciso segundo de la cláusula decima: “Adicional a las funciones adelantadas por el Comité de Acompañamiento que se conformará para el seguimiento del proyecto,



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

el Ministerio – FONAM, acompañara a la OEI en la evaluación del proceso de selección de la Interventoría para el sistema de gestión documental que garantice el cabal cumplimiento del contrato a celebrar”. Es de señalar, que según lo establecido en esa cláusula el Ministerio sólo acompañó en la evaluación del proceso de selección de la Interventoría, pero desde allí se planteó que el contratante de la interventoría fuera la OEI.

No obstante, al tenor de lo dispuesto en la cláusula décima del Convenio se creó el Comité de Acompañamiento: “Con el fin de tener un facilitador en la gestión del contratista relacionado con el objeto del contrato y una herramienta de acompañamiento del Ministerio, se conformará un comité, integrado por 3 representantes de cada una de las partes, y la Secretaría General del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Dicho Comité se reunirá mensualmente y extraordinariamente cuando así sea requerido, con el fin de evaluar el avance del proyecto para si es del caso, realizar los ajustes necesarios en la ejecución, o redefinir las acciones a fin de optimizar los resultados, los cuales deberán reflejarse adecuadamente en el Plan Operativo”.

Este Comité se reunió de acuerdo a las obligaciones pactadas en los Convenios, y realizó una labor activa con el fin de lograr en todo momento el objeto de los mismos, lo anterior, no solamente a través del seguimiento plasmado en las actas levantadas para el efecto, sino mediante correos y oficios remitidos a los representantes de la OEI, poniendo de presente siempre la disposición del MADS y reclamando el efectivo cumplimiento de las obligaciones a que se había comprometido esa Organización Internacional. (Ver anexo 16).

Adicionalmente, la Secretaría del Comité de Seguimiento remitió copia de todos los oficios a la Interventoría, con el fin de que ejerciera las labores que le son propias (...).

(...) En conclusión y de acuerdo con todo lo señalado en precedencia, el Comité de Seguimiento con el apoyo del equipo técnico de la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, ha adelantado todas las actuaciones necesarias para efectuar el seguimiento al proyecto. Adicionalmente, requirió en varias oportunidades al Interventor para que en el ejercicio de sus funciones adelantara lo que le correspondía (...).

Análisis de la Respuesta

Se explica que de acuerdo con la planeación (etapa precontractual), se estableció por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que la interventoría sería contratada por la OEI, a la cual se le acompañaría en su proceso de selección; adicionalmente se explica que se consideró pertinente la conformación



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

de un Comité de acompañamiento, conformado por un grupo de representantes de diversas áreas; sobre el cual, no pesaba la función de interventoría sino simplemente ser un facilitador en la gestión del contratista; pese a lo manifestado, los resultados finales en la implementación del software, son los que se pueden evidenciar, es decir, que no se ha dado cumplimiento a la entrega del producto en el tiempo pactado.

En esencia, la labor de la interventoría del convenio era crucial al mantener la supervisión y control de las actividades previstas; en esencia esto no se dio con la eficiencia y eficacia que se requería, evidenciándose una debilidad en el proceso interventor y una dependencia con respecto al aliado estratégico que le impedía tener la autonomía suficiente para realizar sus funciones.

Por no desvirtuarse la situación postulada, el hallazgo se mantiene con incidencia disciplinaria.

H39 Gestión en la Ejecución contractual

Las entidades del estado necesitan mejorar la dirección de sus proyectos con estructuras y tratamientos distintos a los tradicionales. Los proyectos cuentan con una problemática muy particular: Limitaciones de recursos y tiempos, cambios permanentes del entorno, problemas de gestión del talento humano y una inadecuada administración del tiempo entre otros.

La Contraloría evidenció inadecuada gestión frente a la ejecución del contrato por parte del Ministerio, lo cual se configura en las siguientes situaciones que originaron problemas en la Planificación del proyecto.

- La falta de una Gerencia en la ejecución del contrato por parte del Ministerio, que hubiese actuado y controlado la Ejecución y Monitoreo en relación a los cronogramas entregados por el contratista.
- La debilidad del Comité Funcional, que hubiese tenido el control del alcance del sistema, tomando las decisiones pertinentes desde el inicio del proyecto, solicitando los casos de uso necesarios, incidió, que a la fecha, aun los usuarios estén informando No Conformidades de un producto que se encuentra en fase de pruebas.
- Falencias en el desarrollo de un plan de contingencia para lograr que el contratista oportunamente definiera y diera estabilidad al talento humano encargado de las diferentes actividades (levantamientos de información, captura e indexación de documentos y desarrollos del software, entre otros); que OEI/Siscorp presentaran los documentos acorde con requerimientos; se mejoraran los canales de comunicación; integrara a los distintos estamentos



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

para lograr acuerdos en materia de sistemas, por complejidad de estructuras y funcionalidades; y, evitar los traumatismos por acuerdos y desacuerdos entre el Ministerio y OEI/Siscorp sobre los mismos asuntos (TRD, flujos, etc.).

Lo anterior ocasiona falta de certeza en la funcionalidad del sistema contratado, acorde con los requerimientos actuales del Ministerio.

Respuesta MADS.

“El MADS reitera que en lo que refiere a la estructuración del proyecto no estuvo a cargo de quienes dieron la culminación al mismo, así las cosas, desde la firma de los Convenios 56 y 57 de 2009, se establecieron los esquemas de: “gerencia del proyecto” a través de dos instancias a saber:

El Comité de Acompañamiento: Quien debía evaluar el avance del proyecto para si es del caso, realizar los ajustes necesarios en la ejecución, o, redefinir las acciones a fin de optimizar los resultados.

La interventoría: Quien según la cláusula décima del Convenio tenía a su cargo las siguientes actividades: (se enumeran en el documento).

(...) La Administración del MADS, retoma el trabajo adelantado según el avance estimado de éste en un más de 80% a Octubre de 2011, por lo cual, se continuaron con las mismas instancias de coordinación del proyecto. Sin embargo estas instancias fueron replanteadas, así:

- 1. Se involucró a la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones creada mediante el Decreto Ley 3570 de 2011. Así como al área técnica de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.*
- 2. Se involucró a la Coordinadora del Grupo de Gestión Documental, la cual no había participado activamente en el proyecto, no obstante desde esta Secretaría se contó con su concepto para temas relacionados con el control de la calidad de la información, con las pruebas funcionales del Sistema, con las tablas de retención. Es de señalar, que los encargados del Archivo de la ANLA participaron activamente en las pruebas funcionales.*
- 3. Se implementó un sistema de pruebas funcionales y no funcionales que contó con la participación de un equipo interdisciplinario de servidores y contratistas del Ministerio que verificaron la suficiencia de la herramienta en un ambiente exclusivo para tal fin, ejercicio que no se había llevado a cabo en el Ministerio con este Sistema, y que además contó con la presencia de la OEI y la Interventoría.*
- 4. Todos los avances y pruebas técnicas fueron concretados en actas que arrojaron objetivamente el cumplimiento o no de los requerimientos contractuales.*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Las mejoras antes señaladas en el esquema de Gerencia del proyecto, se efectuaron sin invertir recursos adicionales, siempre en la búsqueda de optimizar los mecanismos que tenía a su alcance la Administración para finalizar en forma exitosa el convenio (...)

(...) Finalmente, a la fecha se han implementado todas las acciones necesarias tendientes a alcanzar el estado actual del proyecto, consistente en una herramienta con un alcance técnico definido y con una ejecución de pruebas que avanzó en un 93%. Por lo anterior, se aplicó un esquema de “gerencia de proyecto” adecuado, que a pesar de haberse adaptado al ya propuesto por los convenios 56 y 57 de 2009, fue mejorado y logró darle fin a unos convenios que por la falta de canales de comunicación y de herramientas como garantías, multas, y una interventoría independiente (sic) carecía de instrumentos efectivos para exigir el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista”.

Análisis de la Respuesta

Al respecto, señala el MADS que se tenga en cuenta que en la estructuración del proyecto, no participó la actual administración; de la misma forma se destaca el establecimiento de dos instancias de Gerencia, el Comité de Acompañamiento y la Interventoría.

Se manifiesta que a partir de octubre de 2011, el MADS replanteó el funcionamiento de las instancias mencionadas, sin requerir la inversión de nuevos recursos, de la misma forma, destaca las gestiones cumplidas por el Comité de Seguimiento, mediante el cual se conminó el cumplimiento de los compromisos y obligaciones de la OEI.

Se resalta que la problemática de índole tecnológico, dado que al estructurarse el proyecto se contaba con una infraestructura que quedó desmantelada con la escisión que sufrió la entidad y, que solo hasta noviembre de 2012 vino a ser solucionada, sin que se haya requerido de la adición económica del Convenio 056 por parte del MADS.

Pese a lo mencionado por el MADS y, al igual que en la observación 2, el esquema del Comité de Acompañamiento y la gestión de la Interventoría del convenio, no funcionaron acorde a lo presupuestado y las restricciones de Alcance, Tiempo, Recursos y Calidad del proyecto se desbordaron.

Además, no se puede dar por cierto que el hecho de involucrar áreas como la oficina de TIC y la Coordinadora del Grupo de Gestión Documental realice y garantice una eficiente gerencia en el proyecto, ya que ésta debe ser desarrollada



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

por personal capacitado y especializado en el tema y preferiblemente realizada por un profesional externo.

Tal como se ha planteado anteriormente, los resultados finales del convenio son evidentes y muchos de los inconvenientes en cuanto al Alcance, Tiempo, Recursos y Calidad del proyecto se hubiesen podido evitar o minimizar a través de una Gerencia de Proyecto; pero se entiende que es una situación que se debió prever desde la etapa precontractual y que en lo revisado se ha encontrado el despliegue de gestiones para mejorar la ejecución del contrato.

Por lo anterior, el hallazgo se mantiene sin connotación alguna.

H40. D8 Desarrollo del convenio. Alcance disciplinario.

Los particulares tendrán en consideración que al celebrar contratos con las entidades estatales y en la ejecución de los mismos, deben colaborar con las entidades estatales en el logro de sus fines y en que cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

Se evidenció inadecuada ejecución de los convenios 056 y 057 de 2009, dado que acorde con su propuesta de cooperación de septiembre 8 de 2009 (folio 42 a 96), se iba a contar con un sistema de gestión electrónica documental en julio 31 de 2010 y a febrero 25 de 2013 no se tiene certeza del mismo.

Lo anterior debido a que aproximadamente 2 meses y medio después de suscritos los convenios 056 y 057 de 2009, se contrató al aliado estratégico: Siscorp y la interventoría, tal como se aprecia en el Acta 2 (folio 239 a 244), donde se precisa que la vinculación del desarrollador del software es a partir de enero 15 de 2010 y en la copia del contrato C-00086-10 suscrita en enero 15 de 2010 (folio 453 a 454); lo cual implica per se un retraso injustificado.

En la propuesta de cooperación de septiembre 8 de 2009 (folio 42 a 96), se destaca la amplia experiencia de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura; más sin embargo, en el desarrollo del contrato no se encuentra el aporte de esa entidad para solucionar aspectos metodológicos, ni técnicos, especialmente de lo referente a archivística y gestión documental como se pudo apreciar en las presentaciones realizadas a los funcionarios de la Contraloría General de la República en febrero de 2013.

Se evidencia falta de control respecto de las actividades desplegadas por el aliado estratégico, aprovechando la experiencia de la OEI, para evitar traumatismos para que Siscorp oportunamente definiera y diera estabilidad al talento humano encargado de las diferentes actividades (levantamientos de información, captura e



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

indexación de documentos y desarrollos del software, entre otros); evitar que reiteradamente se pidiera el aplazamiento de fechas para el cumplimiento de compromisos; que se presentaran los documentos acorde con requerimientos; se mejoraran los canales de comunicación; asesorar al Ministerio en la integración de los distintos estamentos para lograr acuerdos en materia de sistemas, por complejidad de estructuras y funcionalidades; y, evitar los acuerdos y desacuerdos sobre los mismos asuntos (TRD, flujos, etc.) que se dieron con el Ministerio.

Lo anterior ha generado dilación en el cumplimiento del objeto contractual en los términos ofrecidos por la OEI, incertidumbre respecto de la funcionalidad del sistema y posible fracaso de la contratación.

Respuesta MADS.

“(...) Al respecto, la Administración del MADS ha hecho uso de todas las herramientas necesarias para conminar a la OEI a dar cumplimiento a las obligaciones convenidas, por lo cual sobre el particular se señala que actualmente, gracias al trabajo conjunto de la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Grupo de Gestión Documental adscrito a la Subdirección Administrativa y Financiera, cuenta con unos dictámenes técnicos; igualmente, con un cuadro de requerimientos técnicos debidamente diligenciado por quienes participaron en las pruebas y que da cuenta del porcentaje de cumplimiento del sistema, y con un acta de pruebas que da cuenta de las inconsistencias que presenta el proyecto.

Adicionalmente, en la reunión adelantada en 21 de marzo de 2013 se dieron a conocer dichos documentos tanto a la OEI como a la Interventoría con el fin de que presentaran sus observaciones y objeciones, y se planeó discutir las mismas antes del próximo 16 de abril de 2013. (Anexo 22)

Corolario de lo anterior, es forzoso concluir que el MADS ha adelantado todas acciones a su alcance tendientes a dar cumplimiento a las obligaciones contractuales, para contar con un sistema que permita cumplir con las necesidades que tiene la entidad en materia de gestión documental y evitar cualquier perjuicio al erario público (...).”

Análisis de la Respuesta

En la respuesta, el MADS presenta la gestión efectuada por la actual administración sin lograr desvirtuarse la observación, del mismo modo, desde la suscripción del Convenio se generaron expectativas por parte del cooperante, dado que como ya se ha expresado, se establece por esa institución una amplia experiencia, que en el desarrollo del contrato no se evidencia para la solución de



aspectos metodológicos, técnicos -especialmente en archivística y gestión documental-.

Del mismo modo, vale reiterar que el manejo del tiempo por parte de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura se desbordó toda vez que se trata de un proyecto planteado a 9 meses.

Por lo anterior, el hallazgo se mantiene con incidencia disciplinaria.

3.2. EVALUACIÓN FONDO NACIONAL AMBIENTAL

La Gestión del Fondo Nacional Ambiental FONAM obtuvo una calificación para la vigencia 2012 de **87.50%**, que de acuerdo a la Guía de auditoría la gestión es favorable, y se explica en el siguiente cuadro:

COMPONENTE	Factores Mínimos	Ponderación Subcomponente %	Calificación Equipo Auditor	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %
Control de Gestión 20%	Procesos Administrativos	15%	90,0	13,50	20%
	Indicadores	25%	90,0	22,50	
	Gestión Presupuestal y Contractual	35%	66,7	23,33	
	Prestación del Bien o Servicio	25%	85,0	21,25	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN		100%		80,58	16,12
Control de Resultados 30%	Objetivos misionales	50%	85,0	42,50	30%
	Cumplimiento e impacto de Políticas Públicas, Planes Programas y Proyectos	50%	80,0	40,00	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS		100%		82,50	24,75
Control de Legalidad 10%	Cumplimiento de normatividad aplicable al ente o asunto auditado	100%	84,3	84,25	10%
CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD		100%		84,25	8,43
Control Financiero 30%	Razonabilidad o Evaluación Financiera	100%	100,0	100,00	30%
CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO		100%		100,00	30,00
Evaluación del Control Interno 10%	Calidad y Confianza	100%	82,080	82,08	10%
CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO		100%		82,08	8,21
CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA					87,50



3.2.1. Procesos Administrativos

Este factor con una ponderación de 15%, obtuvo una calificación de 90 puntos, se evaluó la dirección, planeación, organización, seguimiento, monitoreo y ejecución de los procesos administrativos.

H41 Cumplimiento Plan de Mejoramiento

En la vigencia 2012- FONAM en el Plan de Mejoramiento quedaron 6 hallazgos, uno de los cuales se venció en el 2012 y los demás se encuentran con fecha de terminación en la vigencia 2013.

A continuación se hace referencia al hallazgo que se venció en el 2012:

H31 Financiación recursos FONAM; acción de Mejora: Plan de Acción con recursos FONAM de acuerdo a la nueva estructura (estrategias, objetivos, indicadores). actividades/Descripción: Consolidar plan de acción con recursos FONAM vigencia 2012 de acuerdo a nueva estructura. Unidades/Unidad de medida: Un Documento: El MADS, no dio cumplimiento al hallazgo No. H31 del Plan de mejoramiento, el cual venció en la vigencia 2012, la entidad presentó la elaboración de un Acta No. 07 del 31 de mayo de 2012. Su contenido apunta al mejoramiento de la presentación del Plan de Acción. Sin embargo, el elaborado y presentado a la Comisión, no fue efectiva, debido a que no fue solucionada la observación, y a falta de control y seguimiento, lo que afecta el cumplimiento de los compromisos adquiridos a solucionar a 31 de diciembre de 2012.

Respuesta MADS

“El nuevo modelo de Plan de acción, se proyectó teniendo en cuenta los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y basados en cinco ejes estratégicos (Oferta, Demanda, Calidad, Riesgo y Gobernanza) y su objetivo era visualizar y garantizar que las acciones planteadas cubrieran las metas de Gobierno del cuatrienio.

En la actualidad el seguimiento se está realizando mediante una base de datos en la que cada dependencia reporta las tareas realizadas para el cumplimiento de las actividades. (Se anexa cuadro con el seguimiento a la ejecución de los recursos FONAM Vigencia 2012).”

Análisis de la Respuesta

La respuesta dada por la entidad, no desvirtúa el hallazgo teniendo en cuenta que la unidad de medida es un documento consolidando el plan de acción con recursos



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

FONAM vigencia 2012 de acuerdo a nueva estructura: estrategias, objetivos e indicadores.

3.2.2. Indicadores

Este factor con una ponderación de 25%, obtuvo una calificación de 90 puntos, se evaluó la formulación, oportunidad, confiabilidad de la información o datos de las variables que los conforman, calidad, utilidad relevancia y pertinencia de los resultados.

H42 Indicadores Planeación.

El Plan de Acción 2012 FONAM, consolidado y presentado por la Oficina Asesora de Planeación, no presenta indicadores de Gestión, por lo cual no es posible establecer la forma de medición de los principios de acuerdo a Ley 42 de 1993 y evaluar variables presupuestales de ingreso y egreso; así mismo, no permite medir los porcentajes de ejecución, y de ejecución física de los resultados de las metas y actividades propuestas, debido a falta de control y seguimiento.

Al no presentar en el Plan de Acción indicadores, dificulta realizar el seguimiento y cumplimiento de las metas, los objetivos y verificar la relación entre las necesidades reales y los logros alcanzados.

Respuesta MADS

“Basados en los Planes de Acción que fueron ajustados para la vigencia 2012, consideramos que a la fecha de este informe se ha tomado las acciones de mejora, puesto que las diferentes actividades, planes y proyectos están enfocados a la realización de acciones que permitan la consecución de resultados y logros al programa de gobierno y a los compromisos adquiridos a través del Plan Nacional de Desarrollo.

De igual manera, resaltamos que el plan de acción formulado para la vigencia 2013, está formulado bajo las mismas premisas, es decir, cumplir con compromisos medibles y verificables que permitan cumplir con los objetivos tanto del Plan de Acción del Ministerio, Plan Nacional de Desarrollo”.

Análisis de la Respuesta

La respuesta de la entidad confirma el hallazgo, al aceptar los planteamientos formulados por el equipo auditor, por lo tanto el hallazgo se mantiene.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

3.2.3. Resultados Gestión Presupuestal

Este factor con una ponderación de 35%, obtuvo una calificación de 66.7 puntos, se evaluó el manejo de recursos públicos (planeación, asignación, ejecución y evaluación) y adquisición de bienes y servicios.

Planeación y Programación Presupuestal.

El Fondo Nacional Ambiental actúa como un sistema especial de manejo de cuentas del Ministerio, con personería jurídica, patrimonio independiente, sin estructura administrativa ni planta de personal y con jurisdicción en todo el territorio nacional; reglamentado mediante los Decretos 4317 de 2004 y el Decreto 587 del 2010, cuyos derroteros para la administración de los recursos establece dos líneas de financiación: una línea por demanda de proyectos y otra línea de recaudo y financiación con destinación específica.

Respecto a la línea de financiación por proyectos ambientales, los recursos administrados son directamente ejecutados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ejecución que se realiza en dos subcuentas: inversiones ambientales, apoyo a la gestión del MADS e inversiones ambientales para protección del recurso hídrico.

De otra parte, la línea de recaudo y financiación con destinación específica se encuentra dividida en tres subcuentas: Sistema de Parques Nacionales Naturales; Costos de evaluación y seguimiento de Licencias Ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones; Administración de la expedición de Permisos de importación y exportación CITES y no CITES.

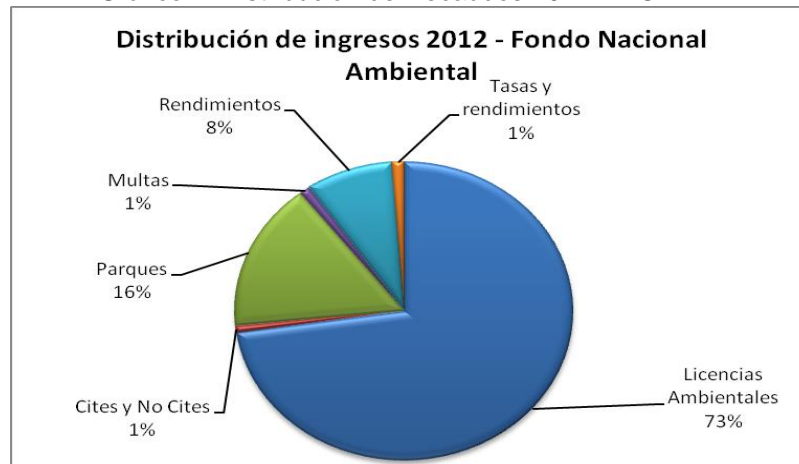
En cuanto a esta última línea de recaudo es importante mencionar que la ejecución de los recursos se efectúa a través de las entidades competentes para cada una de las subcuentas; esto es, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En toda la vigencia 2012 el FONAM recaudó \$46.682,5 millones, de los cuales se apropiaron un total de \$39.609 millones, quedando recursos sin apropiar por \$7.073,5 millones. Los recursos recaudados se distribuyeron en las proporciones que se muestran en el siguiente gráfico, del cual se observa que la mayor fuente de recursos ingresados al Fondo provino de la subcuenta con destinación específica para evaluación y seguimiento de licencias ambientales, siendo un 73% de los recursos, así como la administración de recursos del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con un 16% del total de recursos recaudados para la vigencia.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Gráfico 4. Distribución de Recaudos 2012 – FONAM.



Fuente: FONAM -2012. Elaboración: Equipo Auditor

H43 Apropriación de recursos recaudados

Si bien el reglamento operativo del FONAM, establece que cada una de las líneas de financiación y sus subcuentas tienen definidas la procedencia de sus recursos y la destinación de los mismos, se observa que la entidad no fue lo suficientemente diligente para apropiarse la totalidad de los recursos recaudados, afectando la disponibilidad de recursos para cada una de las líneas y subcuentas del fondo. En toda la vigencia 2012 el FONAM recaudó \$46.682,5 millones, de los cuales se apropiaron un total de \$39.609 millones, quedando recursos sin apropiarse por \$7.073,5 millones.

Respuesta MADS

Mediante comunicación 13122 recibida el 24 de abril de 2013, la entidad respondió:

"La programación presupuestal para una vigencia fiscal, corresponde a un proceso de estimación de los recaudos por concepto de venta de bienes y servicios durante la vigencia y de los excedentes financieros obtenidos en la vigencia anterior. En este sentido de los recursos obtenidos por el FONAM durante el 2012, se ejecutaron hasta el monto apropiado en su presupuesto y al cierre se hizo el ejercicio contable y financiero para determinar los excedentes financieros los cuales son objeto de negociación para incorporarlos en el presupuesto de 2014."



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Análisis de la Respuesta

La entidad confirma la situación detectada, por lo que el hallazgo se mantiene.

H44 Diferencias presupuestales y contables

- a. Examinados los registros contables de ingresos y el valor informado en el presupuesto de ingresos, correspondiente a tasas de desestimulo de agua, a 31 de diciembre de 2012, se observó una diferencia frente al valor registrado contablemente en la cuenta de ingresos por el mismo concepto por \$181.310,00 adicionales.
- b. El presupuesto de ingresos para la vigencia 2012 allegado al equipo auditor no refleja en su totalidad el monto de los rendimientos sobre las inversiones, en una diferencia de \$3.561,2 millones menos del registrado en la contabilidad, generándose una subestimación en dicho valor.

Respuesta MADS

La entidad responde que:

"El presupuesto de ingresos recaudados para la vigencia 2012, está conformado por los rendimientos de las inversiones TES, generados por las subcuentas Licencias, permisos, tasa, peajes, a 31/12/2012 en la cuenta 480584 se registran los valores generados como consecuencia de la actualización de las inversiones de títulos de deuda que posee la entidad y registra un valor de \$7.287,8 millones. De lo anterior, la Valorización a Precios de Mercado" de los TES, se debe reconocer en los estados financieros mas no tesoralmemente, por no haber flujo de efectivo. Por lo tanto no existe sobrestimación de los rendimientos sobre las inversiones, ya que la diferencia obedece a la valorización de los TES".

"La diferencia de \$181300 entre el valor el registrado contablemente al valor informado en el presupuesto de ingresos corresponde a la anulación por doble registro, ajuste en el boletín 120 de tesorería 27/06/2012; dicho ajuste no fue tenido en cuenta en el momento de presentar el reporte de presupuesto de ingresos a 31/12/2012"

Análisis de la Respuesta

Dado que los argumentos presentados por la entidad auditada no desvirtúan las diferencias entre los valores registrados tanto en la contabilidad como en el presupuesto, a 31 de diciembre de 2012, el hallazgo se mantiene, en lo relacionado en la diferencia entre el valor registrado y el informado en el presupuesto, la Entidad acepta el hecho, por lo tanto el hallazgo se confirma.



Ejecución Presupuestal

Durante la vigencia 2012 el FONAM apropió recursos por \$39.609 millones, para la financiación de cada una de las líneas y subcuentas; de la ejecución presupuestal acaecida durante el año se comprometieron \$36.324,29 millones, de los cuales se pagaron obligaciones por \$31.428,72 millones y se constituyeron reservas por \$2.029,93 millones. En la siguiente tabla se puede observar la distribución para cada uno de los rubros presupuestales.

Tabla.6. Ejecución Presupuestal FONAM vigencia 2012. En millones \$

DESCRIPCION	APR. VIGENTE	CDP	COMPROMISO	OBLIGACION	PAGOS	RESERVAS	C x P
CUOTA DE AUDITAJE CONTRANAL	59,05	59,05	59,05	59,05	59,05	0,00	0,00
EVALUACION Y SEGUIMIENTO DE LA LICENCIA AMBIENTAL	25.919,95	23.727,28	23.027,63	21.536,87	21.426,63	1.490,75	110,24
ANALISIS Y APOYO A LA GESTION AMBIENTAL DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	2.363,00	2.219,10	2.219,10	1.929,91	1.683,06	289,20	246,84
TASA POR USO DE AGUA EN SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES	340,00	335,65	327,77	321,98	293,25	5,79	28,73
RECUPERACIÓN DE ECOSISTEMAS FORESTALES EN ÁREAS PRIORITARIAS POR VULNERABILIDAD HÍDRICA Y/O DEGRADADAS DEL PAÍS	3.466,00	2.637,61	2.637,61	2.637,61	1.282,60	0,00	1.355,01
ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE URRA PARA EL PNN PARAMILLO	570,00	427,00	406,85	382,84	366,80	24,01	16,05
EXPEDICION DE PERMISOS DE IMPORTACION Y EXPORTACION CITES O NO CITES, Y DE LA FABRICACION Y DISTRIBUCION DE SISTEMAS DE MARCAJE	450,00	444,62	444,62	297,93	288,12	146,69	9,81
ADMINISTRACION, CONSERVACION MANEJO Y PROTECCION DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES	6.441,00	6.325,66	6.201,67	6.128,17	6.029,22	73,50	98,95
TOTALES	39.609,00	36.175,96	35.324,29	33.294,36	31.428,72	2.029,93	1.865,64

Fuente: FONAM -2012. Elaboración: Equipo auditor.

De la línea de proyectos específicos se destaca la “*Recuperación de Ecosistemas Forestales en áreas prioritarias por vulnerabilidad hídrica y/o degradada del país*”; así como la administración de los recursos provenientes para el PNN Paramillo.

De los citados proyectos se observa que se comprometieron recursos por \$2.637,61 millones, llegando a un nivel de ejecución mediante contratos de millones, quedando cuentas por pagar de \$1.355,01 millones; lo anterior da cuenta de un comportamiento encaminado a suscribir contratos en la vigencia fiscal, sin haber recibido el total de los productos contratados, dejando un nivel de incertidumbre y riesgo en la correcta ejecución del recurso disponible.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Tabla 7. Distribución recursos comprometidos FONAM. Vigencia 2012.

DESCRIPCIÓN RUBRO PRESUPUESTAL	% Compromisos / total
CUOTA DE AUDITAJE CONTRANAL	0%
EVALUACION Y SEGUIMIENTO DE LA LICENCIA AMBIENTAL	65%
ANALISIS Y APOYO A LA GESTION AMBIENTAL DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	6%
TASA POR USO DE AGUA EN SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES	1%
RECUPERACIÓN DE ECOSISTEMAS FORESTALES EN ÁREAS PRIORITARIAS POR VULNERABILIDAD HÍDRICA Y/O DEGRADADAS DEL PAÍS	7%
ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE URRRA PARA EL PNN PARAMILLO	1%
EXPEDICION DE PERMISOS DE IMPORTACION Y EXPORTACION CITES O NO CITES, Y DE LA FABRICACION Y DISTRIBUCION DE SISTEMAS DE MARCAJE	1%
ADMINISTRACION, CONSERVACION MANEJO Y PROTECCION DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES	18%
TOTALES	100%

Fuente: FONAM -2012. Elaboración: Equipo auditor.

De acuerdo a la naturaleza y objetivo del Fondo, la ejecución presupuestal obedece a la destinación de cada uno de los recursos administrados, de tal suerte que la mayor parte del presupuesto se destinó para sufragar los costos de evaluación y seguimiento de Licencias Ambientales, recursos que son girados directamente a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales; situación similar ocurre con los ejecutados para el Sistema de Parques Nacionales Naturales, y la expedición de importación y exportación CITES y no CITES.

H45 Soportes de Pagos

- a) En los documentos soportes de aportes a la seguridad social anexos en los contratos de prestación de servicios se observan deficiencias respecto a la verificación del pago,

Es importante recordar lo conceptuado al respecto por parte de la Procuraduría General de la Nación radicado 097-002418-2008:

“La obligación del pago de aportes a la Seguridad Social, en los contratos de prestación de servicios, es una obligación que el Legislador quiso trasladar en cabeza de quien fuere el contratista y no de la entidad contratante; así las cosas, sería desacertado pensar que la entidad estatal evada los pagos a dicho sistema, porque aun cuando en el evento de ocurrir dicho infortunio,



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

dicha obligación materialmente no podría estar en cabeza de otra persona más que el contratista, que es a quien la normativa le impuso dicha carga, ahora bien, diferente es el hecho de que la norma haya impuesto a la entidad la obligación de verificar que el contratista cancele dichos pagos, en aquellos contratos de prestación de servicios, superiores a los tres (3) meses, obligación que se encuentra en cabeza de quien debe hacer efectivo el pago en la entidad estatal, para el caso en concreto sería el Tesorero.”

Por lo cual la obligación del contratista no sólo se reduce a la presentación de la planilla unificada de aportes, sino en demostrar el pago efectuado; situación que por ejemplo en el contrato de prestación de servicios No.12F , no es claro el valor pagado por seguridad social, en el sentido que se anexan dos liquidaciones del mismo mes: uno con fecha 11 de julio y otro con fecha 30 de julio; generando distorsión para el MADS en el cálculo de la base sobre la cual se realizan los descuentos de retención en la fuente. Tomando como presentada y pagada la planilla con la última fecha, se tendría que se tomaron en \$203.200 adicionales de aportes a seguridad social; valor que se dedujo de la base gravable para retención de impuesto de renta e Ica.

La entidad argumentó su respuesta indicando que: *“En efecto, el caso de la contratista del contrato 18F de 2012, ella anexó un primer pago a la seguridad social y luego efectuó el ajuste, en el mismo mes (...) este valor fue tenido en cuenta para aplicar como deducción para el impuesto de Retefuente e ICA”* Respuesta que indica debilidades en el sistema de liquidación de seguridad social por parte de los contratistas, que podría generar riesgos de evasión en la obligación, por tanto el hallazgo se mantiene.

- b) El Art.15 de la Ley 1429 de 2010 - legislación vigente para el año 2012- determinó que: *“Para el efecto, en el momento de suscribir el respectivo contrato de prestación de servicios, el contratista deberá mediante declaración escrita manifestar al contratante la aplicación de la retención en la fuente establecida por esta norma y que solamente es beneficiario de un contrato de prestación de servicios durante el respectivo año no superior al equivalente a trescientas (300) UVT.”*

En el contrato de prestación de servicios No.13F de 2012 no se observa la manifestación escrita por parte del mismo donde se certifique que no tiene la obligación tributaria de declarar renta, puesto que se asume el contratista como persona natural no declarante para efectos de aplicar retenciones de impuestos.

En respuesta documentada la entidad afirma que: *“este formato se solicitaba mensualmente hasta la expedición de la ley 1527 de 2012. (..) En este sentido, el formato no se exigió más a contratistas de prestación de servicios. Cabe*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

mencionar que, con ocasión de la última reforma tributaria Ley 1607/2012, para la presente vigencia, se cuenta con un formato de declaración juramentada relacionado con los temas pertinentes a retención en la fuente 2013” No obstante la respuesta de la entidad, se confirma la deficiencia detectada y el consecuente hallazgo.

- c) El primer y segundo desembolso efectuado al convenio interadministrativo 6F suscrito con el Municipio de Cali, cuyo aporte del Fonam corresponde a \$1.093.975.674, y su objeto es aunar esfuerzos MADS-FONAM-MCPIO CALI para adelantar acciones de restauración activa y pasiva en ecosistemas estratégicos y desarrollar las demás actividades del convenio. El citado convenio inició el 04 de diciembre de 2012, la fecha de finalización se fijó para el 31 de julio de 2014.

Conforme a las cláusulas del convenio, el primer desembolso se pactó a los diez días hábiles, y se requería *“aprobación de la propuesta del equipo profesional y técnico idóneo y suficiente para atención de los compromisos; y el Plan operativo que contenga como mínimo la programación de las actividades, plazos y plan de inversiones”*. Para el segundo desembolso pactó contra entrega de *“copia de los títulos de propiedad de los predios seleccionados, el Plan Básico de Restauración de la fase 1, y la aprobación del mismo por parte del supervisor del convenio.”*

Lo anterior condujo a que el primer y segundo desembolso el Fonam los efectuara el 21 de diciembre de 2012 entregando el 86% de los recursos del convenio en tan sólo 18 días de ejecución del mismo.

Conforme al cronograma de actividades, el plan de inversiones y pagos para cada una de las actividades y los productos a entregar, documentos anexos al convenio, se puede observar que el Fonam desembolsó recursos en forma de pago anticipado, pues no sujetó la entrega del dinero previa demostración de la ejecución física de cada una de las actividades definidas en el proyecto.

Del mismo modo, no se observó la constitución de vigencias futuras por el 14% restante por desembolsar, toda vez que el plazo de ejecución del convenio se extiende hasta julio de 2014, es decir, dos vigencias después de su firma, situación que puede generar incidencias de carácter disciplinario por el incumplimiento de las normas presupuestales y los principios de la función administrativa.

De otra parte, el convenio obliga a la presentación de la escritura pública de los predios sobre los cuales se establezcan la restauración ecológica y reforestación; al respecto se advierte que de conformidad con el artículo 1º del Decreto Ley 1250 de 1970, *el registro de instrumentos públicos es un servicio del Estado prestado por funcionarios públicos, en la forma establecida en dicho cuerpo normativo y*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

para los fines y efectos consagrados en la leyes, siendo su finalidad (i) otorgar publicidad a los actos que las personas naturales o jurídicas celebran respecto de bienes raíces, con el fin de que los mismos resulten oponibles frente a terceros y, de conformidad con el artículo 756 del Código Civil , (ii) servir de instrumento para el perfeccionamiento de su tradición.

Obviando la necesidad de requerir además la matrícula inmobiliaria de los predios definidos en el proyecto, con el fin de confirmar el dominio y/o afectación a éste para el ejercicio de conservación y/o restauración ecológica; minimizando futuros riesgos ante reclamaciones de terceros pues el folio de matrícula inmobiliaria debe publicitar el estado jurídico real del bien en cuestión.

En documento de respuesta de la entidad, se aducen razones de planeación presupuestal con las que argumenta la necesidad de desembolsar los recursos al comenzar las fases I y II del proyecto, para que estas se pudieran desarrollar y no contra entrega de todos los productos, que se obtendrían al finalizar el convenio.

Del mismo modo, afirma que para la vigencia 2014, previo el cumplimiento de la normatividad vigente, el Municipio-DAGMA, efectuará las actuaciones necesarias para la realización de la fase de mantenimiento, sin que dicha actividad cause erogación alguna a cargo del MADS. Frente a la necesidad de requerir la respectiva matrícula inmobiliaria de los predios donde se desarrollaran las actividades del proyecto, la entidad responde que la interventoría del Convenio ha solicitado esta documentación.

En conclusión, las razones y argumentos expuestos por la entidad frente al esquema financiero y presupuestal empleados en el proyecto en mención no dan certeza de una buena aplicación de recursos pagados anticipadamente a la obtención de un producto, por el contrario, genera una incertidumbre respecto a la ejecución eficaz de los mismos, por tanto el hallazgo se mantiene.

d) El contrato de prestación de servicios 12F de 2012, en la cláusula novena Informes y Productos definió la entrega de 9 productos; y en la cláusula sexta Forma de Pago definió la obligación de presentar el producto 10, cuando sólo se fijaron 9; la inconsistencia en el contenido de estas dos cláusulas conllevó a que los pagos quinto y sexto del contrato se efectuara en un término de un día (es decir, el quinto pago se realizó el 18 de dic y el sexto pago el 19 de dic de 2012), situación que puede conllevar a riesgos en la ejecución y cumplimiento de los productos en este tipo de contratos.

En documento de respuesta la entidad afirma que: *“Al respecto es importante informar que efectivamente no hay un producto 10, por ello en la cláusula de informes y productos no existe un numeral 10. La cláusula sexta en todos los*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

pagos del uno (1) al seis (6) incluye por erro el producto 10” Situación que confirma la existencia de la deficiencia detectada.

- e) El pago efectuado mediante orden No.76012 del 19 de diciembre de 2012, por los pagos 3, 4 y 5 al contrato de prestación de servicios 14F, presenta una inconsistencia por un mayor valor calculado en el IVA y en la retención de Iva descontado en el pago, diferencia representada en \$815.615 que se dedujeron de más al contratista; lo cual evidencia falencias en el momento de aplicar las retenciones y efectuar los pagos a los contratistas.

Respuesta MADS

En documento de respuesta la entidad afirma que: *“Al respecto, podemos informar que efectivamente se generó un error operativo en la suma del IVA de las facturas 353/354/355 del contrato 14F de 2012, con lo cual se practicó un mayor valor de retención, la misma que, a la fecha, ha sido certificada.”* Situación que confirma la existencia de la deficiencia detectada.

Cierre Presupuestal – Constitución de Reservas Presupuestales

Durante la vigencia 2011 se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$3.665,5 millones, de los cuales en el año 2012 se ejecutaron \$2.169,86 millones, quedando 1.495,64 millones por reintegrar, lo cual significó una ejecución en reservas del 51%. Sin embargo dada la dinámica del manejo presupuestal de estos recursos nuevamente ingresan al presupuesto de la entidad en la vigencia siguiente.

Tabla 8. Reservas constituidas en la vigencia 2011 ejecutadas en 2012

CONCEPTO RESERVA	Reserva Definitiva	Pagos	Saldo de Reserva
Servicio del Fondo Nacional Ambiental	1.282,84	523,08	759,76
Administración de recursos expedición de permisos CITES y no CITES	42,14	38,47	3,66
Administración de recursos seguimientos Licencias Ambientales	960,01	277,63	682,38
Apoyo a la Gestión del Ministerio ADS	1.045,62	1.021,84	23,78
Total Subunidad FONAM	3.330,60	1.861,01	1.469,59
Unidad de Parques - Gestión General	219,07	216,08	2,99
Total Subunidad Unidad de Parques	219,07	216,08	2,99
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales	115,83	92,76	23,06
Total Subunidad ANLA	115,83	92,76	23,06
TOTAL RESERVAS FONAM CON SUBUNIDADES	3.665,50	2.169,86	1.495,64

Fuente: FONAM -2012. Elaboración: Equipo auditor.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

H46 Constitución de Reservas

Al cierre presupuestal el Fondo constituyó reservas por \$2.029,9 millones, los cuales representan un 7% de los recursos comprometidos para la vigencia; aunque en promedio es una cifra razonable, llama la atención el rubro Administración de recursos expedición de permisos importación y exportación CITES y NO CITES, el cual tuvo un nivel de ejecución del 67% para la vigencia 2012, en detrimento de la destinación de la subcuenta para sufragar los costos de evaluación, seguimiento y administración de estos permisos y cubrir actividades de carácter técnico que contribuyan a la implementación de este instrumento para el cumplimiento de la Política que enmarca estas actividades.

Es importante mencionar que como producto de la escisión del Ministerio y la consecuente creación de la autoridad Nacional de Licencias Ambientales, durante la vigencia 2012 se manejaron dos rubros presupuestales cuyos objetivos tenían el mismo fin; antes de la escisión, el MADS se encargaba directamente de los pagos y erogaciones para el seguimiento de licencias ambientales, luego, la ANLA tomaría dicha función, quedando ésta como una subunidad semejante a la Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales.

Del proceso presupuestal de la vigencia 2012 dio lugar a constitución de reservas para el 2013, por un total de \$435,9 millones.

Tabla9. Reservas Presupuestales constituidas 2012 ejecutadas en 2013. En millones de \$

Descripción Rubro Presupuestal	Valor Inicial	Valor Actual	Saldo por Utilizar
Expedición de permisos de importación y exportación CITES y no CITES, Sistemas de marcaje Nacional.	146,69	146,69	146,69
Análisis y apoyo a la gestión ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.	289,20	289,20	287,31
TOTALES	435,9	435,9	434,0

3.2.4. Objetivos Misionales

Este factor con una ponderación de 50%, obtuvo una calificación de 81.4 puntos, se evaluó el grado de cumplimiento en términos de cantidad, calidad y oportunidad y coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

H47 Seguimiento metas Plan de Acción

El diligenciamiento del Plan de Acción vigencia 2012, por cada dependencia, no es consistente, debido a la falta de información, desarticulación entre los Supervisores de los Contratos de Prestación de Servicios FONAM, las diferentes dependencias y la Oficina de Planeación para dar cumplimiento a lo contemplado en dicho Plan y



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

los controles establecidos con la finalidad de lograr una Gestión integral y eficiente de acuerdo a lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo, Plan de Inversiones . Se evidencia que no hay un funcionario asignado para realizar las labores de seguimiento y avance del plan, en la Oficina Asesora de Planeación. Lo anterior genera incumplimiento para llevar a cabo las actividades del Plan.

De acuerdo a la verificación efectuada a la Oficina de Planeación por la auditoría, al Plan de Acción 2012, se constató que para el seguimiento y evaluación del mismo hasta mediados del año 2012 se registraba en la herramienta SINAPSIS, y posteriormente se realizó en forma manual, debido a falta de control y seguimiento, lo que conlleva a que estos registros puedan presentar errores en el resultado del proceso.

Las metas del Plan de Acción se deben definir como los resultados, que se esperan obtener con la ejecución de cada uno de los contratos y proyectos suscritos como de las acciones ejercidas por los mismos funcionarios del MADS para dar cumplimiento a las funciones del MADS y al Plan Nacional de Desarrollo como el Plan de Inversiones.

Respuesta MADS

“Todos los ajustes realizados a los Planes de Acción, y a la aplicación de los mismos, tuvieron un acompañamiento permanente por parte de la Oficina Asesora de Planeación.

El nuevo modelo de Plan de Acción, se proyectó teniendo en cuenta los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y basados en cinco ejes estratégicos (Oferta, Demanda, Calidad, Riesgo y Gobernanza) y, su objetivo era visualizar y garantizar que las acciones planteadas cubrieran las metas de Gobierno del Cuatrienio.

En la actualidad el seguimiento se está realizando mediante una base de datos en la que cada dependencia reporta las tareas realizadas para el cumplimiento de las actividades. Por lo que a pesar de no haberse utilizado la herramienta SINAPSIS, se realizó el seguimiento de manera oportuna, continua y adecuada”.

“Todos los ajustes realizados a los Planes de Acción, y a la aplicación de los mismos, tuvieron un acompañamiento permanente por parte de la Oficina Asesora de Planeación.

El nuevo modelo de Plan de Acción, se proyectó teniendo en cuenta los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y basados en cinco ejes estratégicos (Oferta, Demanda, Calidad, Riesgo y Gobernanza) y, su objetivo



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

era visualizar y garantizar que las acciones planteadas cubrieran las metas de Gobierno del Cuatrienio.

En la actualidad el seguimiento se está realizando mediante una base de datos en la que cada dependencia reporta las tareas realizadas para el cumplimiento de las actividades. Por lo que a pesar de no haberse utilizado la herramienta SINAPSIS, se realizó el seguimiento de manera oportuna, continua y adecuada”.

Análisis de la Respuesta

Evaluada la respuesta de la Entidad, el hallazgo se confirma teniendo en cuenta que durante el tiempo de la realización de pruebas auditoría, a las diferentes dependencias involucradas, se evidenció la falta de seguimiento continuo al avance del plan.

Además, en las pruebas, si bien cada dependencia reporta el avance, faltó interacción con cada una de ellas, de manera que se consolide un modelo de gestión proactivo constante, para reconocer si existen fallas en el cumplimiento e implementación, seguimiento y evaluación del mismo.

Respecto del seguimiento realizado por las dependencias, se confirma el hallazgo, teniendo en cuenta que durante el tiempo de la realización de pruebas por parte de la CGR, se evidenció la falta de seguimiento continuo al avance del plan, por parte de las diferentes dependencias.

Además, el MADS hace referencia al nuevo modelo del Plan de Acción y a la falta de la utilización de la herramienta SINAPSIS.

3.2.5. Cumplimiento Planes programas y proyectos e impacto de Políticas Públicas

Este factor con una ponderación de 50%, obtuvo una calificación de 78.1 puntos, se evaluó el grado de avance y cumplimiento de las metas establecidas en términos de cantidad, calidad, oportunidad y resultados, así como la coherencia con los objetivos misionales.

H48 Cumplimiento Plan de Acción

Como resultado al seguimiento del Plan de Acción 2012 por la Comisión de Auditoría, se evidenció que el porcentaje de ejecución dado por el MADS, no corresponde con el del seguimiento efectuado por la Auditoría, debido a falta de supervisión y seguimiento. Lo anterior, afecta el cumplimiento de la gestión de la entidad.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Las siguientes dependencias hacen parte del Plan de Acción 2012 FONAM:

Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial Coordinación del SINA:

Para su cumplimiento el MADS, definió 7 metas y 12 actividades. Se dificultó su seguimiento a la falta del diligenciamiento de datos, la información referente a los resultados es incompleta. Además, se evidencia falta de seguimiento y control por parte de la Oficina de Control Interno, Oficina Asesora de Planeación y las Subdirecciones involucradas.

El Convenio 4F celebrado entre el MADS y la UTP, para desarrollar y dar cumplimiento a tres actividades del Plan, previsto para ejecutarse en la vigencia 2012, fue prorrogado para el 2013, no dando cumplimiento a este.

Grupo de Comunicaciones:

Para su cumplimiento el MADS, definió 1 meta y 3 actividades. En la actividad realizar dos visitas de sensibilización al año con periodistas ambientales a nivel nacional o regional, con valor de la meta por \$50 millones, el resultado fue:

PRODUCTO: Por problemas de tiempo no fue posible realizar las visitas de sensibilización con los periodistas ambientales. Valor: \$50.000.000. Se Liberaron \$23.698.055. Se concluye que la actividad no fue cumplida.

En la actividad: Realizar dos talleres anuales para informar a los periodistas ambientales **Producto:** No se realizaron los talleres programados, en su lugar, se realizó un encuentro de los periodistas de Bogotá con el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. **Valor:** \$50.000.000. Se liberaron: \$5.268.505.

La ejecución y supervisión de estos recursos estuvo a cargo del Grupo Interno de Servicios administrativo. Se concluye que la actividad no fue cumplida.

Despacho del Ministro:

Desconocimiento de la información. La funcionaria entrevistada, informó que durante la vigencia de 2012, no fueron asignados recursos para esta dependencia. Lo anterior, se observa falta de control y seguimiento por las dependencias responsables del cumplimiento del Plan de Acción.

Despacho del Viceministro:

Para su cumplimiento se definió una meta y una actividad. El MADS, celebró el contrato de prestación de servicios 001F del 7 de marzo de 2012, por \$42.760.000



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CON Juliana Bejarano García. Desde el 7 de marzo y hasta el 21 de mayo de 2012.

El valor de la meta fue de \$100 millones, compromiso por \$64.935.333 y obligaciones por \$45.142.984. Se evidencia falta de planeación en la asignación de los recursos.

Negocios verdes

Se definieron 3 metas y 5 actividades: El MADS, celebró los contratos de prestación de servicios 16 y 17 de 2012 y los Convenios Interadministrativos 01F y 03F, estos últimos se encuentran en proceso de Liquidación.

Oficina de Planeación:

Se definieron 5 metas y 7 actividades. La relacionada con socialización y capacitación sobre ejercicios de planeación y seguimiento, así como diseñar e implementar una estrategia de comunicaciones y capacitación encaminada a sensibilizar e involucrar de manera activa (..) se encuentra en un 43% y 57% de la ejecución.

Se evidenció la falta de funcionario encargado por esta dependencia, para realizar el seguimiento y consolidación del plan, lo que dificultó la verificación del cumplimiento.

Dirección de Bosques, Biodiversidad.

FONAM Recuperación de ecosistemas forestales en áreas prioritarias por vulnerabilidad hídrica y/o degradada del país recursos provenientes del desistimiento al consumo de agua.

Se definió una meta y una actividad. Fueron suscritos los Convenios Interadministrativos 05F, 06F, 07F y adhesión al Convenio 95 de 2012. Con el fin de aunar esfuerzos entre el MADS, FONAM y la CORPOCHIVOR, DAGMA, Corporación Autónoma regional de Cundinamarca y Corpoboyacá respectivamente. El % de ejecución física a 31 de diciembre de 2012, fue del 5%.

Los convenios fueron celebrados en los meses de noviembre y diciembre de 2012, faltan informes de supervisión. Pagos en la vigencia 2012 por el 95%.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

FONAM Administración de recursos fonam por la expedición de permisos de importación y exportación CITES o no CITES Rec 20.

Se definieron dos metas y dos actividades. Fueron suscritos los convenios 2F, 28 y 39 de 2012. El resultado es coherente con lo proyectado por el MADS.

FONAM Administración de recursos Fonam por la expedición de permisos de importación y exportación CITES o no CITES Rec 21.

En el documento del Plan de Acción se registra la misma información del Rec 20, la diferencia radica en la suscripción del Convenio 60 de 2012 con Dirección de Investigación Criminal e Interpol DIJINA con el objeto de aunar esfuerzos para dar inicio a la estandarización y validación de los protocolos de análisis moleculares con el fin entre otros de que una vez la policía nacional ponga en funcionamiento el laboratorio nacional de criminalística forense.

Respuesta MADS

“Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación SINA.

Por razones ajenas a la voluntad de las partes, argumentadas y justificadas por la UTP según oficio con radicado No. 4120-E1-59418 del 07 de diciembre de 2012, el Convenio Interadministrativo 04F-2012 fue suspendido por cuarenta y tres días mediante acta suscrita el 27 de diciembre de 2012.

Por lo anteriormente expuesto, el Comité de Reservas Presupuestales del Ministerio, mediante Documento de Aprobación de Constitución de Reserva Presupuestal No. 13 consideró viable aprobar la reserva presupuestal correspondiente a la suspensión, por cuanto por situaciones atípicas y ajenas a la voluntad de las partes contratantes teniendo en cuenta que para el desarrollo de talleres regionales las Corporaciones Autónomas Regionales, las autoridades ambientales urbanas, los Institutos de Investigación, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, Parques Nacionales Naturales, manifestaron su imposibilidad de asistir, por cuanto ya tenían compromisos; entre otros aspectos que alteraron el normal desarrollo del objeto contractual.

Luego fue necesario prorrogar la ejecución del Convenio hasta el 15 de marzo de 2013 según otrosí No. 1 suscrito por las partes el 12 de febrero de 2013 el cual expone para tal fin el siguiente argumento: (...).

“De acuerdo con los términos establecidos en el convenio se desarrolló un plan de trabajo - acción que fue aprobada por el MADS, dicho plan plantea el desarrollo de mesas de trabajo y talleres regionales, el cual fue necesario modificar en razón a



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

que los diversos actores vitales para el desarrollo del objeto del convenio tales como (las CAR, (...)).

La UTP presentó en formato digital, el día 13 de marzo de 2013 donde se envía el Informe final y último pago, dado que el convenio se ha desarrollado con la participación activa de diferentes instituciones entre las cuales cabe resaltar el Instituto Humboldt, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, Parques Nacionales Naturales, las Corporaciones Autónomas Regionales y las Direcciones Técnicas del Viceministerio de Ambiente, entre otras, dicho documento requiere de una revisión por cada una de estas instituciones con el fin de garantizar los resultados del mismo. Producto de dicha revisión, se recibieron observaciones al documento las cuales fueron enviadas a la UTP (MATRIZ DE CONSOLIDACION DE OBSERVACIONES). La UTP está incorporando al documento las observaciones consolidadas en la matriz y otras que no fueron incluidas en la misma. Se informa que en el momento de tener el documento final CON SUS CORRESPONDIENTES AJUSTES, se procederá por parte de la dependencia, a autorizar el pago final y a liquidar el convenio.

Respecto del Convenio 01 F de 2012, que tiene por objeto “Aunar esfuerzos para la identificación y desarrollo de las condiciones institucionales, sociales, culturales, ambientales y económicas de orden nacional y regional, que impulsen los negocios basados en el uso sostenible de la biodiversidad, y definir las estrategias regionales para la implementación del Biocomercio en Colombia”

Convenio 03 F de 2012 que tiene por objeto “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para promover la participación de actores públicos y privados y de la comunidad en general en la quinta versión de BIOEXPO COLOMBIA 2012, feria de productos y servicios de la biodiversidad amigables con el ambiente”. (...).

Con esto se quiere indicar que el aporte del FONAM, se había previsto desembolsarlo tal y como se efectuó, ya que de otra forma no se podría adelantar la fase de aprestamiento e implementación, las cuales se estima, requieren para su desarrollo aproximadamente un año.

Ahora bien, si tenemos en cuenta que el objeto del convenio es el de adelantar acciones de restauración, estas se pueden cuantificar y cualificar sólo hasta el final del convenio, es decir, una vez se hayan surtido todas las actividades y labores contempladas en las fase de aprestamiento e implementación y no parcialmente, por lo que el aporte del Ministerio era necesario desembolsarlo al comenzar dichas fases para que estas se pudieran desarrollar y no contra entrega de todos los productos, que se obtendrán al finalizar el plazo del convenio, por esta razón el



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

mayor porcentaje de ejecución física sólo se podrá evidenciar al finalizar las etapas descritas.

“FONAM administración de recursos fonam por la expedición de permisos de importación y exportación CITES o no CITES Rec 20.

Se definieron dos metas y dos actividades. Fueron suscritos los convenios 2F, 28 y 39 de 2012. El resultado es coherente con lo proyectado por el MADS.”

La CGR está señalando que el resultado es coherente con lo proyectado por el Ministerio, por lo que se considera que se está planteando una observación positiva a la gestión del ministerio.

En relación con el Despacho del Viceministerio, para el cumplimiento de la meta del Plan de Acción 2012, “Fortalecer al Viceministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como líder sectorial y promotor de la política ambiental en el país”, se asignaron \$100.000.000.00 destinados a las actividades de apoyo oportuno a las respuestas y requerimientos de su competencia, al igual que para la financiación de las comisiones nacional e internacionales de la Viceministra, en el cumplimiento de las obligaciones de su cargo.

En este contexto se celebró el contrato 001F del 7 de marzo de 2012 con la doctora Juliana Bejarano García por un término de cuatro meses y por valor de \$42.760.000 de los cuales se ejecutaron \$26.725.000, como consecuencia de la terminación por mutuo acuerdo del mismo, ya que la Contratista fue vinculada por nombramiento ordinario en la planta adscrita al despacho de la Viceministra del MADS.

Cabe también anotar que el saldo del presupuesto asignado a la meta se debe a que a pesar de que aproximadamente el 50% de las comisiones internacionales de la Viceministra pueden planearse en coordinación con los tiempos del Plan de Acción del Viceministerio, el otro 50% de éstas se programan de acuerdo al desarrollo y evolución de cada uno de las actividades del Viceministerio. En el caso de las comisiones nacionales, además, de responder a las actividades del plan de acción de las direcciones, también se programan de manera coyuntural, es por ello que lo planeado y asignado en materia de recursos para estas actividades, es muy difícil que coincida con lo que se obliga”.

Análisis de la Respuesta

En la respuesta dada, la entidad acepta las inconsistencias manifestadas por la auditoría. No hace mención a las observaciones de todas las áreas involucradas en el cumplimiento del Plan de Acción 2012, como tampoco a los Convenios de la



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Subdirección de Bosques, únicamente al No 6 de 2012. Por lo anteriormente expuesto, el hallazgo se confirma.

3.2.6. Evaluación Contractual

Este factor con una ponderación de 100%, obtuvo una calificación de 84.2 puntos, se evaluó el cumplimiento de la normatividad aplicable a FONAM, en la ejecución contractual.

H49 Contratos de prestación de Servicios

Contratos Números: 1 al 10 F

- Se observa que los contratos de prestación de servicios Nos 1 al 10 F, no se da cumplimiento a la Cláusula NOVENA del contrato - INFORMES Y PRODUCTOS: La (el) contratista se obliga a presentar por escrito los informes que solicite el FONAM a través del Supervisor del contrato, productos que contengan el avance, el seguimiento y/o desarrollo de las actividades que se generan para dar cumplimiento a las obligaciones contractuales, debido a falta de control y seguimiento, lo que se dificulta verificar el cumplimiento de los mismos.

Al solicitarlos a la entidad, manifiesta: "Una vez revisadas las minutas contractuales, encontramos la siguiente información: La cláusula de manera genérica se denominó "INFORMES Y PRODUCTOS", sin embargo, una vez revisado el contenido de la misma, se encuentra que la (el) contratista debía presentar informes mensuales de actividades, los cuales se encuentran en la carpeta, es decir, no se solicitaron productos como tal.

Respuesta MADS

En la respuesta la entidad manifiesta: *"En primer lugar, debe precisarse que para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al establecer el contenido obligacional de los contratos de prestación de servicios, lo concreto en dos evidencias: a. Los informes que dan cuenta de las actividades adelantadas por el contratista en apoyo a la gestión de la Entidad, ya sea de carácter profesional, técnico o asistencial, y, b. Los productos: que se materializan en insumos básicos para toma de decisiones, lineamientos, y documentos en general en los que se concretan los objetos contractuales.*

Por lo anterior, a pesar que la cláusula novena de los contratos objeto de observación se denomine de manera general INFORMES Y PRODUCTOS, el contenido específico de las mismas, es claro en determinar que el contratista debe



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

presentar los respectivos informes y/o productos, según el caso, de acuerdo con las especificaciones contenidas en dicha cláusula.

Finalmente, es de resaltar que sin importar la denominación de la cláusula, y so pena de tener en cuenta la observación presentada por el Órgano de Control, es claro que para los siguientes contratos el contenido obligatorio de los mismos, se concretó en informes, sin referirse en la misma a productos; así: (..).”

Análisis de la Respuesta

Evaluada la respuesta de la Entidad, el hallazgo se confirma teniendo en cuenta que la entidad acepta la observación para ser tomada en cuenta como medida de mejoramiento de la gestión contractual para la vigencia fiscal 2013.

H50 Gestión Documental Convenios.

La cláusula octava de los Convenios establece la supervisión, la cual será ejercida por el/la directora/ra de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o por quien designe por escrito el Ordenador del Gasto.

El MADS informó que se encuentra en la elaboración del Manual de Supervisión e Interventoría.

En la revisión a los convenios relacionados con la meta restauración ecológica a nivel nacional, Nos. 05F, 06F, 07F, y la adhesión al Convenio 95, no se encontraron en el expediente los informes de Supervisión, lo anterior por debilidades en la gestión documental de la Entidad.

Para efectuarse los pagos, el supervisor diligencia la “*lista de chequeo para aplicar a las solicitudes de pago*”, que consiste en registrar X en la columna Contratista, de acuerdo a las condiciones. Este sistema no permite al supervisor registrar el desarrollo de la ejecución como los inconvenientes presentados.

No se evidencia, por parte del Supervisor la verificación y revisión de la propiedad de los títulos o escrituras de los predios a restaurar, actividad que según lo informado por la Entidad, la está realizando la interventoría.

Respuesta MADS

Respecto a la entrega de informes, es preciso señalar que si bien no es obligatorio la presentación de dichos informes por parte de los supervisores, los mismos han sido elaborados, tal y como se informó en la observación 14.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Con relación al diligenciamiento de la “lista de chequeo para aplicar a las solicitudes de pago”, que consiste en registrar X en la columna Contratista, de acuerdo a las condiciones”, informamos que este sólo es uno de los formatos establecidos dentro del Ministerio para solicitar el desembolso ante la Subdirección Administrativa y Financiera, el cual se diligencia una vez el supervisor verifica el cumplimiento de requisitos establecidos para el giro de los aportes.

Respecto a que “No se evidencia, por parte del Supervisor la verificación y revisión de la propiedad de los títulos o escrituras de los predios a restaurar”, informamos que para esta etapa de ejecución del convenio la Supervisión sólo podía realizar una revisión inicial de la titularidad de los predios, mediante las escrituras de los mismos, tal como se contempla la obligación en la minuta de los convenios, en la Fase 1, de los compromisos técnicos contenidos en la CLAUSULA SEGUNDA, sin embargo para poder proceder a realizar las intervenciones en los terrenos propuestos por las Corporaciones, la interventoría además de realizar inspección en campo, se encuentra realizando una revisión de los certificados de libertad y tradición de los inmuebles, con la finalidad de corroborar su propiedad real.

Adicionalmente, anexamos nuevos soportes respecto a las más recientes actuaciones adelantadas por las supervisiones de los convenios Nos. 05F, 06F, 07F, y 95 de 2012, en ejercicio de la función de realizar seguimiento al cumplimiento del objeto de los convenios, teniendo en cuenta que para este periodo se han recibido insumos que permiten evidenciar los avances en la ejecución de los mencionados convenios...”

Análisis de la Respuesta

Verificada la documentación soporte y analizada la información suministrada por la entidad, el equipo auditor confirma el hallazgo de tipo administrativo, el cual se comunicó con incidencia disciplinaria, de acuerdo al Comité de Evaluación Sectorial No. 15 del 30 de mayo de 2013, teniendo en cuenta que al momento de revisión de los expedientes los documentos no se encontraban.

Además se tuvo en cuenta que como lo manifiesta la Entidad “Ante tal necesidad, nos permitimos informar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se encuentra en proceso de actualización del Sistema de Gestión de Calidad, en el cual se incorporará el manual de Interventoría y supervisión, documento actualizado en consonancia con las normas vigentes sobre la materia y la estructura del MADS. Sin perjuicio de lo anterior, para los convenios se han elaborado los informes de supervisión con base en los reportes presentados por el ejecutor y relacionados con el avance de actividades y las visitas de seguimiento”.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

H51 Control Interno

Se evidencia ausencia de seguimiento y control por parte de la Oficina de Control Interno del Ministerio en la evaluación realizada al Plan de Acción de FONAM. Así mismo, no se evidencia resultados de seguimiento en la realización de los ejecutores de los contratos y proyectos, debido a falta de seguimiento y control por parte de esta dependencia, lo que afecta el cumplimiento de planes, principios, normas procedimientos y de mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la Dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

Respuesta MADS

La Oficina de Control Interno del Ministerio elaboró el Informe de Seguimiento a la Ejecución del Plan de Acción de la vigencia 2012 del MADS y FONAM, teniendo en cuenta y como insumo para la elaboración de este informe, **“la información de seguimiento suministrada por la Oficina de Planeación.”** Dentro del informe se incluyó la información de ejecución del presupuesto de inversión 2012 FONAM por dependencias del ministerio.

Con Memorando No. 8170-3-5739 del 25 de febrero de 2013, la Jefe de la Oficina de Control Interno envió al Despacho del Señor Ministro, el informe correspondiente.

Análisis de la Respuesta

La observación hace referencia a la ausencia de seguimiento y control por parte de la Oficina de Control Interno al Plan de Acción 2012 FONAM, como se evidenció en el seguimiento realizado a las diferentes dependencias que hacen parte de dicho Plan. Por lo anterior, el hallazgo se mantiene.

3.2.7. Resultados del Control Financiero

Del examen efectuado a los estados contables conducente a emitir una opinión sobre la razonabilidad, integridad y comprensibilidad de sus cifras, a continuación se señalan las cuentas que se evidenciaron con observaciones:

- a. Durante el año 2012 la cuenta corriente No.230-005554-3 del Banco de Occidente presentó saldo a 31 de diciembre notas débito no registradas en libros cuyos valores se originaron desde agosto de 2011, por devolución de gastos financieros GMF, presentando subestimaciones por un valor de \$16.7



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

millones toda vez que al cierre del año no se había efectuado el reconocimiento contable de las notas débito.

- b. A 31 de diciembre de 2012 el Fonam registró \$146 millones de recaudos a favor de terceros sin clasificar, situación que evidencia falta de seguimiento al origen de los ingresos recibidos por la entidad afectando la razonabilidad de la información contable. Valor en sobreestimación.

CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN.

Los errores o inconsistencias, salvedades, limitaciones o incertidumbres encontradas, que afectan la razonabilidad de dichos estados contables ascienden a \$ 3.589,1 millones de pesos, valor que representa el 4,6% de los Activos Totales de la entidad.

En nuestra opinión, los estados contables a 31 de diciembre de 2012 presentan en todo aspecto significativo la situación financiera, económica, social y ambiental del Fondo Nacional Ambiental, así como los resultados de las operaciones por el año terminado en esa fecha, contienen la información necesaria y suficiente para su interpretación y comprensión adecuada, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por la Contaduría General de la Nación.

- a. El valor informado en el presupuesto de ingresos por tasas de desestímulo de agua presenta una diferencia frente al valor registrado contablemente en la cuenta de ingresos por el mismo concepto por \$181.310,00 adicionales.
- b. El presupuesto de ingresos para la vigencia 2012 allegado al equipo auditor no refleja en su totalidad el monto de los rendimientos sobre las inversiones, en una diferencia de \$3.561,2 millones menos del registrado en la contabilidad, generándose una subestimación en dicho valor.

EVALUACIÓN DE LOS ESTADOS CONTABLES FONAM

El Fondo Nacional Ambiental cerró sus estados financieros a 31 de diciembre de 2012 con un saldo en sus Activos Totales de \$78.225,3 millones, lo que significó un incremento del 28% con relación al año anterior. Es importante indicar que el 99% de los Activos totales lo representan aquellos activos a corto plazo que pueden ser convertidos en dinero en un término inferior a un año; situación que es coherente con la naturaleza y objeto del Fondo. Dichos activos corrientes lo constituyen principalmente inversiones en TES, las cuales representan el 77%, y las cuentas de deudores que significan un 16%.

En cuanto a los Pasivos Totales para la misma vigencia cerró con un saldo total de \$2.207,5 millones que corresponden a las cuentas por pagar constituidas por la



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Entidad con terceros, y Otros Pasivo; los Pasivos en su totalidad disminuyeron en un 82% respecto a la vigencia anterior. En cuanto al Patrimonio, al culminar el 2012 reportó un saldo de \$76.017,8 millones presentando un aumento del 31% respecto al año 2011.

Los Ingresos Operacionales que registró el Fondo Nacional Ambiental durante el año 2012 ascendieron a \$58.946 millones reflejando un aumento del 44% respecto al 2011; la mayoría de dichos ingresos, es decir el 79%, lo conforman los ingresos fiscales, el 15% lo representan Otros Ingresos, provenientes de rendimientos financieros de las inversiones. De otra parte, los gastos a diciembre 31 de 2012 sumaron \$34.770,3 millones de los cuales el 82% lo representan los gastos público social en medio ambiente y el 17% está configurado por transferencias a otras entidades.

Las cuentas de orden deudoras de control cerraron la vigencia auditada en \$6.901,7 millones, que corresponden entre otros, a activos totalmente depreciados, responsabilidades, litigios y demandas interpuestas por la entidad contra terceros y que a la fecha del cierre de la vigencia fiscal no se habían decidido judicialmente; las cuentas de orden fiscales culminaron en un saldo de \$6.836,6 millones. No se reportaron cuentas de orden acreedoras.

Para el análisis de los estados contables del Fondo Nacional Ambiental se seleccionaron las cuentas más representativas correspondientes al Ciclo Operacional de Ingresos, Ciclo de Tesorería, Ciclo de Adquisiciones y Pagos, dentro de los cuales se consideró efectuar una selectiva a las siguientes cuentas del Activo: Disponible, Deudores, Propiedad, Planta y Equipo, Diferidos; del Pasivo se examinaron selectivamente las Cuentas por Pagar y Otros Pasivos; igualmente, las cuentas de Ingresos Operacionales, Otros Ingresos y Gasto Público Social; así como las Cuentas de Orden.

Activos

Los Activos Totales del Fondo en el año 2012 lo constituyeron principalmente el Efectivo en una proporción del 35%, las Propiedades Planta y Equipo en un 29% y Otros Activos en un 26%; durante la vigencia auditada se realizó una valorización de los terrenos y edificaciones de la Corporación lo que significó un incremento en el valor total de sus activos.

Efectivo

Los dineros administrados por FONAM durante el ejercicio 2012 se depositaron en cuentas corrientes y cuentas de ahorro en las que se manejaron los recursos de las líneas y subcuentas para el cual está constituido. El Efectivo al final de la vigencia cerró en \$3.960,8 millones.



H52 Conciliación de Cuentas Bancarias

La Conciliación Bancaria es un ejercicio por el cual se comparan las partidas que aparecen en el estado de cuenta o extracto que la entidad recibe del banco, con las partidas que tiene contabilizadas en sus libros de contabilidad; de tal manera que se puede asegurar que todas sus operaciones bancarias quedan correctamente contabilizadas y reflejadas en sus libros y por lo tanto en los estados financieros, determinando que el saldo de cada cuenta según el banco sea correcto, detectando cualquier error en forma oportuna para poder realizar las gestiones necesarias para corregirlo.

De acuerdo al Régimen de contabilidad Pública, el principio de Devengo o Causación implica que: *“Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se deriva de estos. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del período”.*

Al examinar los saldos reportados en los extractos bancarios, los registros y saldos de las cuentas auxiliares de contabilidad de las cuentas bancarias se observaron las siguientes inconsistencias:

- a. Durante el año 2012 la cuenta corriente No.230-005554-3 del Banco de Occidente presentó diferencias de valores sobre los cuales se efectuaron las conciliaciones bancarias respecto de los saldos registrados en los libros contables.

Igualmente, para esta misma cuenta el saldo a 31 de diciembre presenta notas débito no registradas en libros cuyos valores se originaron desde agosto de 2011, el concepto de las mismas obedece a devolución de gastos financieros GMF, presentando subestimaciones en el saldo final en libros de la cuenta bancaria, por un valor de \$16.7 millones toda vez que a 31 de diciembre no se había efectuado el reconocimiento contable de la nota débito.

- b. En la cuenta corriente 230-07875-0 del Banco de Occidente se observa falta de diligencia en el reconocimiento y registro contable de las transferencias percibidas por tasa desestimulo del agua, toda vez que el 13 de diciembre de 2012 la ESP Domiciliarios del Nilo S.A. consignó \$11.2 millones y hasta el 18 de mayo del 2013 fue elaborado el registro contable; en cuanto a la causación del ingreso pese a que correspondía a un ingreso de la vigencia anterior, no se reconoció contablemente como tal, subestimando el valor de los ingresos para la vigencia 2012 en \$11.2 millones.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Así mismo, en la mencionada cuenta bancaria se observa falta de cuidado en la elaboración de las conciliaciones, toda vez que en el mes de abril, mayo, junio y julio de 2012 se reflejan valores que son inconsistentes, tanto los tomados en el extracto como en los libros contables, reflejando en últimas que la cuenta no fue debidamente conciliada para dichos meses. En el expediente allegado no se encontró la conciliación bancaria para el mes de agosto de 2012.

- c. En la cuenta corriente 000-3475-00 se observan debilidades en la elaboración de las conciliaciones bancarias, toda vez que la elaborada para el mes de marzo presenta valores inconsistentes con los reflejados en el extracto bancario. Los saldos del auxiliar contable de bancos para los meses de agosto a octubre presentan valores negativos que ascienden a \$426 millones, lo cual no es concordante con la realidad en estos meses conforme a los extractos bancarios, donde la cuenta nunca estuvo sobregirada.
- d. En la cuenta corriente 39-147677-16 se observan deficiencias en el reconocimiento y registro de las transacciones bancarias, lo anterior se observa en los saldos arrojados en la cuenta auxiliar de bancos, los tomados en las conciliaciones y los revelados en los extractos bancarios, generando riesgos en el manejo de los recursos de las cuentas bancarias.

En consecuencia se establece que la entidad no está atendiendo al principio contable de devengo o causación, toda vez que no se están reconociendo oportunamente los derechos y obligaciones de la entidad a través del sistema de información contable público, generando poca confiabilidad en la información.

Respuesta MADS

“El saldo final a 31 de diciembre de 2012 se encuentra debidamente conciliado y ajustado entre los libros de tesorería, contabilidad y extractos bancarios. En este sentido, solicitamos muy comedidamente retirar esta observación.

No obstante la respuesta de la entidad, los registros evidenciados en la auditoría dan cuenta de las observaciones detectadas, por tanto el hallazgo se mantiene.

Cuentas de Inversiones

El Fonam cerró la vigencia 2012 con un total de \$60.487,3 millones en inversiones de Títulos de Tesorería -TES, los cuales representaron el 77% de los activos totales para el mismo año;



H53 Acumulación de Inversiones en TES

Aunque se destacan las acciones diligentes encaminadas a efectuar inversiones con los excedentes de liquidez generados de las operaciones del Fondo, llama la atención que cada una de las entidades que requieren recursos del Fondo según las líneas y subcuentas constituidas (Anla, Parques, MADS) no existan las necesidades de inversión en gasto ambiental, y que en consecuencia se generen excedentes de liquidez del Fondo, lo cual está conllevando a que año a año se acumulen recursos en títulos de tesorería, llegando a tener \$60.487,3 millones en inversiones en TES.

INVERSIONTES EN TES- A 31 diciembre de 2012 - En millones de \$

SUBCUENTA	Vr. Nominal	Vr. Compra	% participación
LICENCIAS	50.243,80	54.321,05	90,3%
PEAJES	158,60	159,03	0,3%
CITES	1.781,31	2.018,01	3,2%
TASA	2.491,38	2.678,43	4,5%
UNIDAD DE PARQUES	977,70	1.125,04	1,8%
TOTALES	55.652,80	60.301,56	100,0%

Fuente: MADS

Respuesta MADS

“en este sentido, las apropiaciones presupuestales de cada vigencia responden a las metas macroeconómicas establecidas en los documentos de programación presupuestal descritos anteriormente, por lo cual las apropiaciones del FONAM, se ajustan a los lineamientos de la política fiscal del Gobierno Nacional”

La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación encontrada por tanto se consolida como hallazgo.

Cuentas Por Cobrar

El FONAM reporta a 31 de diciembre de 2012 deudores morosos por un valor de \$5.957,4 millones, de cuentas por cobrar que superan los 60 días de vencimiento, conforme lo establece la Contaduría General de la Nación.

Tabla. Estado de Procesos coactivos a 6 diciembre de 2012



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Actividad	cant	% ejecución
Acuerdo de pago	2	2%
Mandamiento de pago	12	12%
Investigación de bienes	34	33%
Seguir adelante con la ejecución	7	7%
Medidas cautelares	14	13%
Procesos en reorganización y ley 550	17	16%
Actos administrativos demandados	10	10%
procesos para remisibilidad	8	8%
Total Procesos	104	100%

De acuerdo a lo expresado por la entidad en su comunicación del 23/04/2012: “Se evalúa la posibilidad de la remisibilidad del 8% de los procesos activos, a los cuales no se les ha podido ubicar bienes para proseguir con el proceso o que los deudores han liquidado las empresas, que corresponden en su mayoría a procesos iniciados en 2002-2003.”

Conforme a la tabla anterior y luego de indagar por las acciones adelantadas por la entidad para la recuperación de las citadas deudas se observó que la ANLA es la responsable de ejecutar las deudas, se observa que tan sólo el 2% de los procesos tiene acuerdo de pago y el 12% un mandamiento de pago; lo cual evidencia la necesidad de fortalecer la defensa judicial de la Autoridad, en aras de recuperar los recursos en litigio.

Pasivos – Recaudos por Clasificar

Los pasivos del FONAM lo representaron principalmente las cuentas por pagar a terceros surgidas de obligaciones contractuales; así durante la vigencia se constituyeron cuentas por \$2.061,3 millones; en otros pasivos se registró al finalizar la vigencia, la suma de \$146,1 millones.

H54 Recaudos a Favor de Terceros sin Clasificar

Esta cuenta representa el valor de las obligaciones originadas por el recaudo de ingresos de propiedad de otras entidades contables públicas, entidades privadas o personas naturales, que deben ser reintegrados a éstas, en los plazos y condiciones convenidos.

Se observa que a 31 de diciembre de 2012 el Fonam registró \$146 millones de recaudos a favor de terceros sin clasificar, situación que evidencia falta de seguimiento al origen de los ingresos recibidos por la entidad afectando la razonabilidad de la información contable.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Patrimonio

El patrimonio de la entidad finalizó la vigencia en \$76.017,8 millones, teniendo una disminución del 31% respecto al año 2011; es importante subrayar que como producto de la escisión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el FONAM cedió a título gratuito propiedades por \$573,4 millones representados en equipos de cómputo, muebles, enseres y equipo de oficina, tanto al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, como a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. De igual modo, entregó equipos de cómputo al programa Nacional de Computadores para Educar a cargo del Ministerio de Educación Nacional, por \$158,8 millones.

H55 Recaudo de Tasa para la Protección del Recurso Hídrico

En cumplimiento de la Resolución 1508 de 2010 el Fonam recaudó \$162 millones por tasas de desestimulo de agua durante el año 2012, teniendo en cuenta el objetivo de ese mecanismo financiero, dicho recaudo tan bajo para toda la Nación refleja de un lado, que la política de uso eficiente y racional del agua no está aplicándose de forma universal en todo el territorio colombiano, y que las empresas de servicios públicos no están atendiendo a lo de su competencia para el uso eficiente y racional del agua puesto que sólo trece empresas de servicios públicos en todo el país liquidaron y pagaron la tasa durante el año, situación que afecta en la disponibilidad de recursos financieros para la gestión integral del recurso hídrico en el país.

Aún más cuando el instrumento se crea como mecanismo para mitigar los efectos en los casos en que se presente disminución en los niveles de precipitación ocasionados por fenómenos de variabilidad climática; situación que es predicha por el IDEAM y se prevé crítica para la vigencia 2013.

Respuesta MADS

Al respecto, con oficio 13122 recibido el 24 de abril de 2013, la entidad respondió:

"Los recursos provenientes de los desincentivos económicos establecidos por la CRA, en desarrollo del Ar.7 ley 373/97, en los casos en que se presente disminución en los niveles de precipitación ocasionados por fenómenos de variabilidad climática, no pertenecen a la categoría de instrumentos económicos para la gestión ambiental, en este caso del agua (...) De acuerdo con el art.3 ley 373/97 y la PGIRH y en cumplimiento de la aplicación de estos instrumentos normativos, para el 2012 realizó la solicitud a las autoridades ambientales, de la información del estado actual de los programas de uso eficiente y ahorro del agua, a esta solicitud respondieron 25 autoridades ambientales. Por otra parte, para el



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

mismo año el MADS y ANDESCO firmaron el pacto por el uso eficiente del agua para el sector alcantarillado, donde uno de sus objetivos es promover la implementación de los PUEAA por parte del sector"

Dado que la entidad no desvirtúa la causa del hallazgo, éste se mantiene con el fin de tomar acciones preventivas y/o correctivas para la situación detectada.

3.3. CREDITO BIRF 7335-CO. Programa de Inversión para el Desarrollo Sostenible. IDS

El Plan Operativo del Crédito BIRF 7335-CO 2012 consta de:

Componente	Subcomponente	Objetivos/productos	Indicadores del Programa	Metas
Salud Ambiental	Control de la Contaminación Atmosférica	5	5	5
Manejo Integral de Aguas	Manejo Integral del Agua/planificación y Gestión Integral del Recurso Hídrico	2	2	2
	Manejo integral del Agua/ Fortalecimiento Institucional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico	3	1	1
Planificación, Control y seguimiento de la Gestión Ambiental	Desarrollo de los Instrumentos de Planeación., Seguimiento y evaluación de la gestión ambiental	1	2	1
	Implementación del índice de calidad ambiental urbano	1	1	
	Fortalecimiento del MADFS	2	4	4
	Administración	7	7	7
TOTAL		21	22	20

En el plan operativo 2012 en relación con el componente **Planificación, Control y Seguimiento de la Gestión Ambiental, subcomponente Administración**, los objetivos, las metas 7, y el número de indicadores del programa son 7, dentro de los resultados esperados en el 2012 están:

- POA con la ejecución de los recursos 2012 del programa.
- Informe Final 2011
- Continuar con el equipo de apoyo.
- Desembolsos del Crédito por Col\$253 millones.
- Ejecutar el 100% de la programación del crédito.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- Informe periodo Enero-Marzo
- Informe periodo Abril-Junio
- Info periodo Julio-Septiembre
- Info Final
- Informe final de auditoría del crédito”

H56 Ejecución planes del Crédito 7335

Plan Operativo

Los planes son instrumentos de planificación, sus indicadores de gestión permiten la medición del cumplimiento de metas en un período determinado, como herramienta básica de la alta dirección para la toma de decisiones.

Las Metas le permiten a la administración el avance de un determinado proyecto o programa, también permite y facilita la medición de la gestión de una entidad en un tiempo determinado.

No se refleja el desarrollo del subcomponente Administración en la ejecución del plan operativo 2012 del crédito, que refleje los resultados obtenidos, no se cuenta con un instrumento efectivo de seguimiento que permita tener un mayor control en el cumplimiento de las metas.

El Plan operativo del crédito de 2012 no permite la medición del cumplimiento de las metas del periodo, en términos de ejecución física y de recursos, del avance porcentual de las mismas, no todas las variables e indicadores utilizados facilitan la medición de la gestión, no refleja claramente la ejecución del año 2012, pues esta se confunde con la de 2011 la información no es completa, se dice que la meta fue cumplida pero no se informa como fue su desarrollo o qué se cumplió, el seguimiento no es el adecuado solo se consolidan resultados, no están identificados los riesgos, por no utilizarse como un instrumento adecuado de planificación, lo cual genera confusión en los resultados no permitiendo tener un control efectivo del cumplimiento de la meta, del avance frente a lo programado, afectando el seguimiento de la gestión.

Es importante señalar que aunque el crédito ha terminado su ejecución, se determinan acciones preventivas y permanentes que pueden aplicarse en futuros créditos.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Plan de Adquisiciones

La información del aplicativo SEPA – Sistema de Ejecución del Plan de Adquisiciones, no se encuentra actualizada, por no efectuarse seguimiento permanente, lo cual no permite tener un conocimiento oportuno del estado actual del crédito y sirva como herramienta efectiva de control y seguimiento, lo que quiere decir que su operatividad no ha sido tan rigurosa a pesar de contar con la no objeción del Banco Mundial, además la ejecución del crédito ya finalizó.

Respuesta MADS

El MADS afirma que *“El control y seguimiento en el cumplimiento de las metas del crédito se realiza a los componentes misionales del mismo. El subcomponente de administración se refiere al equipo responsable de la planificación, coordinación, puesta en marcha, supervisión, monitoreo y evaluación del Proyecto, el cual **no** hace parte de los indicadores establecidos en el acuerdo de préstamo.”*

*El POA, Informe Anual de Avance, Informe de Auditoría, Informes Financieros, **no** son indicadores de los resultados establecidos para el Programa, dado que éstos se presentan para el cumplimiento de las cláusulas contractuales del crédito.*

La medición del cumplimiento de las metas del periodo se hace a través de informes de avance que dan cuenta de la ejecución realizada en dicho periodo, el contenido de estos informes dependerán del plan de adquisiciones que es aprobado por el Banco, así las cosas, estos informes son los indicadores que permiten hacer un correcto seguimiento del Crédito.”

Se aclara que los resultados de las metas del Crédito BIRF 7335-CO habían sido cumplidas a diciembre 31 de 2011 tal como lo señaló la CGR en la Auditoría vigencia 2011.

Una evidencia de lo anterior, es que para el año 2012 no fue necesario adelantar contrataciones para el cumplimiento de los indicadores misionales del proyecto, razón por la cual en la columna 2012 del informe aparece como cumplidas. Por lo anterior, el Ministerio considera que no existe confusión en el cumplimiento de las metas, prueba de ello es que el crédito BIRF 7335-CO fue cerrado con éxito por parte del Banco Mundial.”

Respecto al SEPA: *“El aplicativo SEPA inició su implementación posterior a la fecha de inicio del crédito BIRF 7335-CO, razón por la cual los Planes de Adquisiciones se manejaron en archivos de EXCEL, y fue un piloto que se montó con miras al Financiamiento Adicional que se suscribiría. Es decir, fue un ejemplo que serviría de base para el crédito BIRF 8133-CO, el cual actualmente se*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

encuentra montado en su totalidad en el SEPA.”

Análisis de la Respuesta

La CGR evidenció que en el Plan Operativo se refleja el subcomponente Administración, lo que quiere decir que para la ejecución también se considera su avance o resultado.

Si como lo afirma la entidad, la medición del cumplimiento de las metas del periodo se hace a través de informes de avance que dan cuenta de la ejecución realizada en dicho periodo, contenido que depende del plan de adquisiciones que es aprobado por el Banco, y si bien es cierto los informes son los indicadores en el que se incluyen muchas variables, sus resultados no se reflejan claramente.

No se puede afirmar que los resultados de las metas del Crédito BIRF 7335-CO habían sido cumplidas a diciembre 31 de 2011, porque en el año 2012 se adelantaron contrataciones que están incluidas en el plan de adquisiciones, tal es el caso para el componente salud ambiental No. Identificador SEPA, DASU-1-2012 y DASU-2-2012, adicional a estos se encuentran también los de Administración, además no existe una columna que refleje los resultados de 2012, esta se encuentra en la columna 2011-2012, y en algunas dice cumplida pero no informa qué se cumplió.

El hecho de que el Crédito fue cerrado con éxito por parte del Banco Mundial como lo afirma la entidad, no quiere decir que no existiera confusión en el seguimiento al cumplimiento de las metas, y es que la evaluación del POA debe facilitarse y ser un instrumento efectivo de control y seguimiento, lo cual es aplicable para cualquier otro crédito, son acciones permanentes.

El hecho de que el inicio e implementación del SEPA, fuese posterior a la fecha de inicio del crédito no es excusa, para que no lo tuvieran en cuenta como instrumento de control. Por lo tanto se mantiene el hallazgo. Por lo tanto se mantiene el hallazgo.

EVALUACION CONTRACTUAL

Durante la vigencia 2012, con los recursos del Crédito BIRF 7335-CO se ejecutaron 8 contratos de consultoría, por de \$249.189.650.

De la evaluación contractual se evidenció lo siguiente:



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

H57 CONTRATOS No.204, 184 y 261 de 2012.

- 1) El Contrato No. 204 de 2012 suscrito por MADS, cuyo objeto fue: *“Servicio de consultoría para asistir al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el diseño de la estrategia para la estructuración de la oficina de asuntos internacionales a fin de cumplir con las funciones asignadas a ésta a través del decreto 3570/11 y responder los desafíos y retos del nuevo Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, incluyendo el manejo de los asuntos relacionados con la banca multilateral”* por valor de \$27.0000.000.00 y fecha de inicio el 15/02/12 y fecha de terminación el 09/04/12.

Respecto del objeto contratado, se considera que estructurar una oficina es crear-organizar-diseñar-, hechos que no le apuntan realmente a los componentes del convenio. No se justifica la inversión de los recursos del convenio, para poner en marcha el diseño, en la estrategia para la estructuración de una oficina cuyas funciones están descritas en el artículo 12 del decreto 3570 de 2011 (Funciones de la Oficina de Asuntos Internacionales).

Respuesta MADS

“El proceso que condujo a la suscripción del Contrato 204 de 2012 ⁷se adelantó con estricto cumplimiento de las normas de selección y contratación de consultores por prestatarios del BIRF y en consonancia con los componentes y subcomponentes del Programa de Inversión para el Desarrollo Sostenible - IDS.

El Contrato de Consultoría No. 204 de 2012, se celebró con cargo al programa de inversión para el Desarrollo Sostenible – IDS, proceso que se adelantó bajo el método de selección de consultores individuales (Sección V).

De acuerdo con el Plan de Adquisiciones esta contratación se realizó dentro del Componente 4. Planificación, control y seguimiento de la gestión ambiental, Subcomponente. Administración del Proyecto, el cual permite la realización de consultorías para el fortalecimiento del Ministerio en los temas relacionados con la Banca Multilateral.

Bajo ese entendido, se precisa que antes de iniciar cualquier proceso contractual relacionado con consultoría Banco BIRF, se debe adelantar el proceso que

⁷ *“Servicio de consultoría para asistir al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el diseño de la estrategia para la estructuración de la oficina de asuntos internacionales a fin de cumplir con las funciones asignadas a ésta a través del decreto 3570/11 y responder los desafíos y retos del nuevo Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, incluyendo el manejo de los asuntos relacionados con la banca multilateral”.*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*conduce a obtener la no objeción del Banco al Plan de Adquisiciones en el que se establece el componente del proyecto y el método de selección de los consultores. En ese orden, en todos los casos, es requisito indispensable y necesario para iniciar un proceso de contratación de consultores, contar con la **NO OBJECCIÓN DEL BANCO.***

Por todo lo anterior, la destinación de los recursos del Crédito para la celebración del Contrato de Consultoría No. 204 de 2012, se relaciona con la ejecución de los programas de Crédito, lo cual demuestra que no se produjo una desviación de los recursos del contrato de crédito...”

Análisis de la Respuesta

La respuesta dada por el MADS no desvirtúa el hallazgo como quiera que el objeto del contrato cuestionado no conlleva a materializar alguno de los específicos componentes del Crédito.

2) CONTRATO No.184 de 2012.

El Contrato No. 184 de 2012 se celebró entre el MADS y Andrea Lucía Arango Hernández, cuyo objeto fue *“Prestación de Servicios Profesionales para el fortalecimiento de la estrategia de comunicación, desde el despacho del señor ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, frente a las entidades del Sistema Nacional Ambiental SINA, principalmente para la socialización y difusión de los resultados alcanzados como resultado de la gestión de este despacho”* por valor de \$19.929.600 con fecha de inicio el 27/01/12 y fecha de terminación el 30/04/12.

Si observamos el contenido del PROGRAMA DE INVERSIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE-IDS lo prescrito en los Términos de Referencia al igual que lo descrito en el acápite de 1. Justificación, señalando como el programa fue diseñado para ayudar al gobierno en la preparación y ejecución de una serie de reformas políticas e instituciones. Los Objetivos Específicos del programa a observar, al igual que el IDS, está conformado por los cuatro componentes: Salud Ambiental, Desarrollo Urbano, Manejo Integral del Agua- Planificación Control Ambiental y Seguimiento a la Gestión Ambiental-es decir, teniendo como fundamento los precitados factores del IDS, ellos constituyen el criterio de vital observación para celebrar los contratos y por ende materializar alguno de los componentes del IDS; los cuales para el caso del contrato 184 no se cumplió.

El objeto del contrato no se identifica en satisfacer el componente para el cual fue celebrado y no debió haberse utilizado los recursos inherentes y propios del convenio 7335 para tal fin. Vale la pena a traer a colación que una de las acciones realizadas por la contratista en el contrato 184 y para lo cual se utilizaron recursos



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

del BIRF 7335 fue: *“apoyé en tomar fotos al señor ministro en el viaje a armenia...apoye en tomar fotos al señor ministro en la comisión V de la cámara de representante.”*

De otra parte, el artículo 13 del Decreto 3579 de 2011, consagra las funciones de la Oficina de Tecnologías de la Información y la Comunicación, dependencia esta, que bien podía haber realizado las actividades desplegadas en el objeto del contrato 184 de 2012.

Como se evidenció tanto, en la descripción del objeto contractual del contrato 184 de 2012 y las acciones desplegadas por la contratista inmersos en los informes, se refieren siempre al infinitivo apoyar-en redacción de discurso...en la supervisión...en la coordinación...en la preparación...en la logística de reuniones... Apoyé en tomar las fotos del señor ministro en el viaje de Armenia... Apoyé en tomar las fotos del señor ministro en la comisión V de Cámara de representantes...acciones estas que en nada satisfacen algún componente específico del crédito, al igual que la naturaleza del contrato 184/12, no corresponde a los postulados tipificados para un contrato de consultoría, y es cuestionable la ejecución de los recursos propios del crédito 7335 CO para sufragar un contrato que no se relaciona con los componentes del mencionado crédito.

Respuesta MADS

“Debido a la escisión del antiguo MAVDT, se requirió dar mayor visibilidad a los resultados estratégicos en materia ambiental principalmente alcanzados durante la implementación del Programa de Inversión para el Desarrollo Sostenible – IDS, razón por la cual se realizó esta contratación teniendo en cuenta además que el Ministerio a la fecha no contaba con un Grupo de Comunicaciones y debido también a la escisión del MAVDT no se contaba con personal suficiente para asumir esta funciones.

De otra parte en el anexo 3 del PAD, se observa en el marco de resultados, como un indicador de resultados del componente de seguimiento y monitoreo el siguiente indicador:

“Communication of project results to civil society”.

Por lo tanto la contratación de un comunicador social para la difusión de los resultados del proyecto a la sociedad, apunta hacia el logro de este indicador de resultados observado en el PAD, razón por la cual, se considera que no se configura la desviación injustificada de los recursos propios del crédito 7335 CO con la suscripción del contrato 184 de 2012, pues con el mismo se materializó y



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

logro el cumplimiento del indicador **“Communication of project results to civil society”**.

Finalmente, es de aclarar, que el Contrato objeto de la presente observación, no es el regulado por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que se refiere a los contratos producto de un proceso público de concurso de méritos, y que trae causales taxativas, establecidas en el Decreto 734 de 2012, sino a un contrato de consultoría individual regulado por las normas de selección y contratación de consultores por prestatarios del BIRF.”

Análisis de la Respuesta

La respuesta dada por la Entidad no desvirtúa el hallazgo, toda vez que el objeto del Contrato 184 de 2012, no guarda relación con los propósitos del Crédito, además el artículo 3579 de 2011, consagra las funciones de la Oficina de Tecnologías de la Información y la Comunicación, dependencia que podría haber realizado las actividades del contrato mencionado.

3) CONTRATO 261 DE 2012.

La Ley 1444 de 2011 reorganizó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, denominado actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante el Decreto Ley 3570 de 2011 se modificaron los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y con el Decreto Ley 3575 de 2011 se estableció la planta de personal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Sin embargo, se celebró con cargo al crédito externo 7335-CO el Contrato No. 261 suscrito con Fundación de estudios para el desarrollo de la participación y la integración política y social en Colombia de fecha 12 de abril de 2012, por valor de \$101.800.000.

Evaluated el expediente del contrato se observó:

- a) El contrato se pagó con recursos del crédito externo y su objeto fue la *“Elaboración de una propuesta de ajuste y/o mejoramiento a la organización interna del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y ajuste y/o adaptación del manual específico de funciones y de competencias laborales de acuerdo a la normatividad vigente e instructivo emitidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública”* sin embargo, el objetivo del Empréstito era *“apoyar al Prestatario en el desarrollo de las reformas de política e inversiones relacionadas de acuerdo con el esquema del Programa, en particular aquellas políticas e inversiones que tratan los problemas ambientales que afectan la calidad de vida y bienestar de la población del Prestatario.”*



Objeto que no guarda relación con los componentes del crédito y afecta la consecución de los fines para lo cual fue destinado el Crédito.

Por lo anterior, no se pretende plantear que seguramente no era necesario para el MADS una revisión organizacional producto de la escisión producida al ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial (ley 1444 de 2011), lo que no es compatible es que esa consultoría se haya pagado con recursos del crédito BIRF 7335-CO y encuadrarla dentro del componente número 4 que a renglón seguido reza *“desarrollar los sistemas de planificación, seguimiento, evaluación y control de la política y la gestión ambiental en los ámbitos nacional, regional y local”* teniendo en cuenta además que esta inversión sólo le apuntó al nivel central es decir al MADS.

- b) No hubo una adecuada planeación para la celebración del contrato y no se previó todas las actividades inherentes al mismo, toda vez que se firmó con plazos cortos y hubo necesidad de ampliar el término de vigencia del contrato aduciendo entre otros la solicitud de la Supervisora del contrato, no se evidencia la presentación de informes por parte del consultor a 30 de abril de 2012, posteriormente se celebró el Otrosí (documento que carece de fecha), para ampliar el plazo del mismo hasta el 30 de junio de 2012, como resultado el grupo de talento humano remitió al grupo de contratos el primer informe entregado por el consultor, así como del informe final el 29 de junio de 2012, lo que no permitió alcanzar el objetivo establecido.
- c) El contrato se celebró para la *“Elaboración de una propuesta de ajuste y/o mejoramiento a la organización interna del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y ajuste y/o adaptación del manual específico de funciones y de competencias laborales de acuerdo a la normatividad vigente e instructivo emitidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública”*, sin embargo, se observa que existe ya una reglamentación vigente y reciente, y se evidencia en el expediente que se anexa un proyecto de decreto de 2012, por el cual se modifica la estructura del Ministerio y se determinan las funciones de sus dependencias, así mismo, una propuesta de ajuste parcial organizacional con fecha junio de 2012, y un manual de funciones y competencias laborales ajustado, y entregado con oficio de junio 12 de 2012 por CREAMOS Colombia, según ellos en medio magnético del cual no se conoce, no reposa en el expediente, tampoco se sabe de la aplicabilidad de los documentos en mención, lo que indica falta de planeación e improvisación.
- d) El contrato en el capítulo III Condiciones especiales numeral 3.7 establece que *“La propiedad de los resultados, informes y documentos que surjan en desarrollo del contrato son de propiedad exclusiva del contratante **quien los podrá difundir cuando lo estime necesario**”* (Resaltado nuestro).
Se cuestiona si difundir significa aplicarlos, entonces en lo que se refiere cuando lo estime necesario quiere decir que no era prioritario, que puede o no demorarse su aplicabilidad, además no se conoce el destino final del proyecto de Decreto, la propuesta parcial de reorganización de la estructura y lo



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- relacionado con el manual de funciones que presentó el contratista como producto de sus obligaciones, lo cual evidencia posiblemente la celebración de contratos innecesarios afectando los recursos del crédito que seguramente podrían tener una destinación más efectiva.
- e) No se dio cumplimiento a lo establecido en el contrato Anexo II-III Condiciones Especiales del contrato 261 Apéndice B–requisitos para la presentación de informes I. Productos que son propuesta de ajuste y/o mejoramiento a la organización interna del Ministerio y manual ajustado de funciones y de competencias laborales, pues el primer informe del contratista es del 22 de junio de 2012 y no se presentaron informes antes cuando el contrato tenía vigencia hasta el 30 de abril de 2012, incumpliendo lo señalado en el contrato, lo que demuestra deficiencias de planeación.
 - f) En el expediente del contrato no reposa toda la documentación, no se encuentra el acta de iniciación entre el consultor y el interventor como lo establece el contrato, el acta de liquidación del contrato, tampoco reposa la relación de pagos y saldos (hay es un certificado de pagos que tiene fecha de diciembre 14 de 2012), ni los informes de supervisión, lo cual no permite verificar el cumplimiento de requisitos y contar con todo el historial del contrato para efectos liquidación seguimiento y control.

Respuesta MADS

a) Como ya se mencionó el Programa se encuentra financiado por el Crédito BIRF 7335-CO(...), contando como fecha inicial de cierre el 30 de abril de 2012.

El Contrato de Consultoría No. 261 de 2012, se celebró con cargo al programa de inversión para el Desarrollo Sostenible – IDS, componente 4. Planificación, control y seguimiento de la gestión ambiental, cuya actividad era: “Servicios de consultoría para asesorar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la revisión organizacional y el ajuste del Manual de funciones y competencias laborales incluyendo el área encargada del manejo de los créditos y cooperaciones técnicas con la banca multilateral”, este proceso se adelantó bajo el método de selección basada en calificaciones de consultores (SCC).

*(...)En ese orden, en todos los casos, es requisito indispensable y necesario para iniciar un proceso de contratación de consultores, contar con la **NO OBJECCIÓN DEL BANCO**, que para este caso se obtuvo según consta en documentos emitidos por Banco(...)*

Forzoso es concluir, que el Banco no hubiera otorgado la no objeción para la celebración del Contrato de Consultoría No. 261 de 2012, si hubiese estimado que el objeto de la Consultoría no se enmarcaba dentro de alguno de los Componentes del Proyecto IDS.

En ese orden, desde los términos de referencia (proceso de planeación de la contratación),(...) se justificó la necesidad de contratación de la Consultoría,(...) lo



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

anterior, como respuesta a las modificaciones que tuvo esta Cartera en relación a la estructura organizacional, su planta de personal, y sus objetivos misionales⁸.

Asimismo, se llama la atención sobre la aprobación por parte del Banco de los términos de referencia- TORS, los cuales identificaban claramente el componente y la actividad dentro del Proyecto IDS(...)

(...)

Por todo lo anterior, la destinación de los recursos del Crédito para la celebración del Contrato de Consultoría No. 261 de 2012, cumple cabalmente con el Componente 4, Subcomponente ii), del Programa de Inversión para el Desarrollo Sostenible –IDS, ya que una parte muy importante de la planificación, seguimiento y control a la gestión ambiental, hacen parte de funciones legales y reglamentarias que debe atender el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, labor que tiene impacto en todo el territorio nacional.”

b) Sobre la planeación del contrato el MADS responde: “(...) en todas las actuaciones adelantadas por la entidad para llevar a cabo el proceso de contratación de la Consultoría según normas BIRF, se dio cumplimiento a los parámetros aplicables para este tipo de contratación, y a las recomendaciones y acompañamiento efectuadas por el Banco para el caso particular, como procedemos a señalar:

La Administración contaba para este caso con un plan de acción, cronograma de contratación y de ejecución; no obstante lo anterior, es preciso señalar que debido a eventualidades presentadas en el transcurso de la etapa precontractual, en particular en relación con la conformación de la lista corta..., se vio afectado el término inicialmente previsto en los términos de referencia, situación que no es atribuible a la Administración sino que es propia del proceso de selección...”

c) El MADS en algunos de sus apartes responde “(...) es conveniente precisar que de conformidad con la metodología de trabajo que fue programada con el Consultor, el contrato se desarrolló en dos fases, así:

“1. La primera de ellas, se enmarcó en un proceso de revisión, validación y reformulación del contenido del manual de funciones, con base en la metodología que sobre el particular ha dictado el Departamento Administrativo de la Función Pública, proceso éste, que conllevó la programación y puesta en marcha de reuniones de sensibilización y aprobación por parte de cada una de las dependencias que integran el Ministerio; lo anterior, se corrobora en los informes y actas de seguimiento debidamente suscritas por los participantes y que se anexan a esta comunicación para mayor ilustración del proceso.

Una vez surtido lo anterior, y con base en los documentos de revisión y validación adelantado por la firma consultora, se dispuso consignar en un cuerpo normativo, en este caso un proyecto de resolución, los ajustes que habían sido formulados por las diferentes

⁸ Decretos Leyes 3570 y 3575 de 2011.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

áreas en relación con la totalidad de las fichas que contiene el Manual de Funciones para los 383 empleos. Este trabajo y documento final, fue puesto a disposición del Grupo de Talento Humano para su verificación y validación final y con base en dicho proceso posteriormente se expidió la Resolución No. 766 del 4 de junio de 2012, acto administrativo que en la actualidad regula el ámbito funcional de los servidores públicos de la entidad.

Cabe señalar que este producto, así como el respectivo proyecto de resolución por medio de la cual se distribuyen los empleos al interior de la entidad, fueron debidamente entregados al Grupo de Talento Humano en medio magnético y a su vez, con ocasión de los informes que fueron radicados ante el Grupo de Contratos, la supervisión del Contrato de Consultoría hizo entrega de las copias magnéticas respectivas ante el mencionado Grupo. No obstante lo anterior, con ocasión de la presente observación, se hace entrega de una copia magnética de los aludidos productos al equipo auditor, dejando constancia que copia del producto inicial reposa en los archivos del Grupo de Talento Humano(...)

2. En la segunda fase de la consultoría, esto es, la “Propuesta de ajuste y/o mejoramiento a la organización interna del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como resultado de un proceso de revisión que confronte la organización existente con respecto a la funcionalidad requerida por esta entidad en términos de eficacia, calidad y servicio al usuario”, se hizo entrega por parte del consultor del producto en medio magnético, a través, del envío del mismo por correo electrónico el día 29 de junio de 2012 a la Supervisora; igualmente, en medio físico con los respectivos documentos pertinentes para la legalización del pago correspondiente.

La prueba de la entrega en medio magnético fue relacionada con base en la copia del correo electrónico de dicha fecha, que se anexó al informe de supervisión final, y el físico que reposa en la carpeta contractual (...).”

d) El MADS responde: “Teniendo en cuenta (...) el objeto contractual (...) nos permitimos aclararles el alcance de dicha cláusula, así:

Como quiera que por parte de la CGR no está en cuestionamiento la necesidad del MADS de efectuar una revisión organizacional producto de la escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Ley 1444 de 2011), no está por demás indicar que esta revisión de ajuste organizacional era prioritaria de acuerdo a las nuevas funciones y responsabilidades asignadas en el Decreto Ley 3570 de 2011 al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por cuanto se necesitaba ajustar la distribución de competencias, asignar responsabilidades puntuales a las dependencias y definir la coordinación y articulación de algunos temas que necesariamente implicaban la participación de varias áreas al interior del Ministerio.

Si bien es cierto, la planta de personal había sido ampliada, era preciso garantizar que todas las áreas contaran con el Talento Humano requerido para el cabal cumplimiento de las funciones asignadas, por ello se debía revisar el manual de funciones para determinar



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

la coherencia de los perfiles requeridos, y hacer una distribución de los empleos según las necesidades de las dependencias.

Igualmente, se evidenció la necesidad de delimitar las competencias respecto del MADS con otras entidades que conforman el sector, como son la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA y Parques Nacionales Naturales de Colombia, que fueron creadas con base en la Ley 1444 de 2011.

En este orden de ideas, los documentos que se produjeron como resultado del contrato fueron difundidos y aplicados de la siguiente manera:

- 1) Manual ajustado de funciones y de competencias laborales de acuerdo a la normatividad vigente e instructivos emitidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública:*

(...) una vez entregado y luego de un proceso difusión y revisión por parte del nivel Directivo, se expidieron las Resoluciones 766⁹ de 2012 “Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible” y, 773¹⁰ de 2012 “Por la cual se distribuyen los cargos de la planta global del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en las diferentes dependencias y grupos internos de trabajo”.

(...) para así proceder a su difusión y Publicación de la Página de Intranet de la entidad, tal como se efectuó.

- 2) Propuesta de ajuste y/o mejoramiento a la organización interna del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como resultado de un proceso de revisión que confronte la organización existente con respecto a la funcionalidad requerida por esta entidad en términos de eficacia, calidad y servicio al usuario.”*

e) Retomando parte de la respuesta del MADS para el punto b), este aduce: “De otra parte, de acuerdo con el Capítulo No. 3, contenido en las Condiciones Generales del Contrato No. 261 de 2012, denominado “Obligaciones del Consultor”, el numeral 3.6 consagra la obligación de presentar informes de la siguiente manera: “(a) El Consultor presentará al Contratante los informes y documentos que se especifican en el Apéndice B adjunto, en la forma, la cantidad y dentro de los plazo (sic) establecidos en dicho Apéndice. (b) Los informes finales deberán presentarse en disco compacto (CD ROM) además de las copias impresas indicadas en el apéndice.”

⁹ <http://intranet.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?catID=1156&conID=5672&pagID=9825>

¹⁰ <http://intranet.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?catID=1156&conID=5672&pagID=9825>



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Concordante con lo anterior, el Apéndice B establece los “Requisitos para la presentación de informes” así: “Para el cumplimiento del objeto del contrato, el consultor deberá entregar los siguientes productos para la revisión y aprobación por parte del supervisor del contrato: Producto 1: Propuesta de ajuste y/o mejoramiento a la organización interna del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como resultado de un proceso de revisión que confronte la organización existente con respecto a la funcionalidad requerida por esta entidad en términos de eficacia, calidad y servicio al usuario. Producto 2: Manual ajustado de funciones y de competencias laborales de acuerdo a la normatividad vigente e instructivos emitidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Bajo ese contexto de obligaciones, es preciso señalar que en todo momento la voluntad de las partes fue que el consultor presentara los informes y documentos que se especifican en el Apéndice B, (...)documentos éstos que fueron debidamente entregados en oportunidad y con la calidad requerida, los días 22 y 29 de junio de 2012, respectivamente.”

(...)atendiendo la observación formulada por el equipo auditor nos permitimos anexar adicionalmente correos electrónicos que dan cuenta del seguimiento a la ejecución contractual anterior al día 30 de 2012.

f)En su respuesta la entidad señala “El acta de iniciación se encontraba en documentos que reposaban en la Coordinación de Talento Humano(...) En lo que hace referencia al acta de liquidación se precisa que el Contrato 261 de 2012 se regula por normas Banco BIRF, y por lo tanto no requiere de liquidación, teniendo en cuenta que dentro de su reglamentación no existe la obligación de proceder con la liquidación de este tipo de contratos; sin embargo, reposa en la carpeta contractual (...) No. 2 a folio 356,... el certificado de pagos donde consta que no quedó saldo alguno por liberar.”

“Adicionalmente, se resalta que en relación con los informes de supervisión es preciso remitirse a los anexos 6 y 8 de esta comunicación que habían sido radicados oportunamente en el Grupo de Contratos, tal como se constata en el acuso de recibo de fecha 22 y 29 de junio de 2012, respectivamente.”

Análisis de la Respuesta

Se procede a dar respuesta a cada una de las observaciones planteadas por la Comisión de Contraloría, en los siguientes términos:

- a. Analizada la respuesta de la entidad se considera que lo expuesto no desestima el hallazgo pues se sigue observando que el objeto contractual no guarda relación con el objetivo y la naturaleza de los componentes del Crédito, así se justificara la necesidad de contratación de la Consultoría desde los términos de referencia – TORS y se contara con la No Objeción del Banco para la celebración del contrato y aprobación de los TORS.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Las funciones del Ministerio impactan el nivel central y el desconcentrado de la organización Estatal, y, el nivel nacional, territorial y local, en lo que respecta a Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, pues es el ente rector, pero la esencia del objeto del contrato es de índole administrativo y organizacional, no del desarrollo de la política ambiental, específicamente hablando, de los objetivos misionales del MADS.

- b. Una vez analizada la respuesta de la entidad se considera que el hallazgo se confirma, a pesar de que el MADS contara con la No Objeción de Banco frente a la solicitud de prórroga en la ejecución de los recursos del crédito, con un plan de acción, cronograma de contratación y de ejecución, según lo manifestado por la entidad.

Además si las eventualidades presentadas en el transcurso de la etapa precontractual, con relación con la conformación de la lista corta respecto del término inicialmente previsto en los términos de referencia, hizo que se prorrogara el proceso por unos días más, del 29 de febrero al 20 de marzo, este no fue de dos meses como lo fue la prórroga del contrato.

En los documentos anexos a la respuesta se evidencia las actividades con las dependencias del MADS en desarrollo del objeto del contrato tiempo que debió preverse con la debida anticipación por su gran volumen, teniendo en cuenta las necesidades como son las reuniones de sensibilización, de aprobación para la revisión y construcción de la resolución, que contendrá el manual de funciones, y la validación y aprobación del manual de funciones, según se observa en el informe de supervisión del 22 de junio de 2012.

Además solo hasta el 19 de abril de 2012 se suscribió el acta de inicio de ejecución del contrato, no es coherente las fechas citadas en el informe de supervisión del 22 de junio de 2012, como la fecha señalada de designación del supervisor.

De igual manera en el informe de supervisión del 22 de junio de 2012 con lo estipulado en el punto 4, se confirma los motivos de la prórroga, la cual dice *“Teniendo en cuenta que el proceso consultivo y participativo involucra que los usuarios expertos y los jefes cuenten con unas jornadas de sensibilización en mesas de trabajo que demandan un tiempo adicional a sus funciones cotidianas, y en especial que el cronograma no alcanza a cubrir todas las áreas que conforman el Ministerio, el consultor estimó conveniente que el contrato fuera prorrogado a fin de contar con la presencia de los servidores públicos que encuentran en comisión de servicios así como los encargados de los despachos para llevar a cabo las sesiones de discusión estratégica que requieren de la presencia del Ministro, la viceministra y otras autoridades de la entidad para la revisión del tema y la toma de*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

decisiones a que haya lugar en el proceso simultáneo de verificación de un ajuste estructural de la entidad”

Lo anterior significa que no hubo una adecuada planeación para la celebración del contrato, en relación con la vigencia del mismo, por lo tanto se mantiene el hallazgo.

- c. El MADS con su respuesta confirma que efectivamente no reposaba en el expediente del contrato, la documentación acerca de los productos, de sus resultados, tener la trazabilidad completa, para conocer también su aplicabilidad, su valor agregado.
- d. Con lo expuesto por el MADS en su respuesta se concluye que es importante ser claros en la celebración de los contratos, para no correr el riesgo de pactar aspectos que pueden conducir a interpretaciones erróneas que pueden dar lugar a situaciones de tipo legal. Con lo anterior también se confirma que por no reposar toda la información en el expediente del contrato, no se puede conocer en ocasiones el destino final de los productos y su valor agregado.
- e. Respecto de los informes presentados con la respuesta no se evidencia la presentación de informes por parte del consultor a 30 de abril de 2012, se observan una serie de actividades con las dependencias del MADS en desarrollo del objeto del contrato, como actas de evidencia de necesidades, de sensibilización, de validación y aprobación del manual de funciones, pero no informes ni productos, al respecto la entidad aduce *“No obstante, atendiendo la observación formulada por el equipo auditor nos permitimos anexar adicionalmente correos electrónicos que dan cuenta del seguimiento a la ejecución contractual anterior al día 30 de 2012.”*; posteriormente con la prórroga del contrato hasta el 30 de junio de 2012 es que se observa como resultado que el grupo de talento humano remitió al grupo de contratos el primer informe entregado por el consultor, así como del informe final el 29 de junio de 2012.

De los productos se observa en correo del 15 de junio de 2012 anexo a la respuesta que hasta esa fecha se estaba vislumbrando lo relacionado con la presentación del primer producto, en el correo se dice *“.....se hace imprescindible que se alleguen los documentos que aún están pendientes del primer producto para proceder a tramitar y que se valide el pago correspondiente”* es decir que Creamos ya había presentado la primera cuenta de cobro sin cumplir a cabalidad con toda la documentación como son los soportes del primer producto; el segundo producto se entrega con oficio No. radicado 4120-E1-39239 del 29 de junio de 2012 suscrito por la Fundación Creamos.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Lo anterior se concluye que solo se entregaron dos productos durante el mes de junio de 2012, con ocasión de la prórroga, los cuales son 1) Propuesta de ajuste y/o mejoramiento a la organización interna del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y 2) Manual ajustado de funciones y de competencias laborales de acuerdo a la normatividad vigente e instructivos emitidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública.”.

- f) Para efectos de la terminación de la ejecución del contrato se debe contar con la relación de pagos y saldos y los informes de supervisión, y reposar esta documentación en el expediente contractual, independiente de si existe o no la obligación de proceder con la liquidación para este tipo de contratos. Adicionalmente se agrega que con la respuesta de la entidad se confirma que en el expediente del contrato no reposa toda la documentación, no se cuenta con todo el historial del contrato. Por lo tanto se ratifica el hallazgo.

La CGR considera la importancia de establecer acciones permanentes que aplique también a futuros créditos, por lo tanto se confirma el hallazgo.

H58 CONTRATOS 133 Y 144 DE 2012

1. En los contratos 133 y 144 cuyo objeto es *“para apoyar técnicamente a la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana en la implementación y seguimiento de la reglamentación sobre calidad del aire, del Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del aire y del SISAIRE”*, y en *“la implementación de la reglamentación sobre ruido y olores ofensivos”*, respectivamente; se observa que la mayor parte de la información suministrada no tiene firma, que entre otros se trata más de oficios, y en cuanto a los productos obtenidos no son concretos se limitan a informes sobre el avance en el desarrollo del objeto del contrato, no se consideran productos sino informes

Lo anterior, debido a que en las cláusulas del contrato, no se establece condiciones medibles, haciendo difícil la evaluación, medición de las obligaciones y el cumplimiento del objeto del contrato.

2. Se evidencia que una de las consideraciones para anticipar la terminación de los contratos 133 y 144 de 2012, es en razón al cierre del crédito BIRF 7335-CO.

La operación del mencionado crédito cerraba en su momento, el 30 de abril de 2012 según lo manifestado por la Directora de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana en memorando No. 8240-3-27021 del 22 de marzo de 2012, sin embargo se invirtieron recursos del Crédito en contratos que no son misionales no están



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

dirigidos al cumplimiento de los fines del crédito y que además se prorrogaron, como el contrato 261 de 2012. Este hecho pudo incidir en el objeto del contrato así sea de apoyo técnico, en la medida que la función que le corresponde al MADS en materia de calidad del aire y del SISAIRE, y ruido y olores ofensivos, va a ser aún a más largo plazo.

Lo anterior debido a falta de planeación y de estudios de necesidades, lo que puede dar lugar a continuar invirtiendo mayores recursos en el tiempo.

3. Se observa inconsistencias respecto de los informes de actividades de los contratos por falta de seguimiento y control adecuado, que sirva como evidencia efectiva del cumplimiento del contrato, tal como sucede en el siguiente caso:

- Contrato 144 de 2012: Se registran actividades que no corresponden al mes del informe presentado, en el informe del mes de marzo se dice que participó en la capacitación del nuevo Sistema de Gestión Documental realizado los días 2, 3 y 6 de febrero de 2012.
- Se observa inconsistencias respecto de la liquidación de los contratos, toda vez que en el contrato 133 de 2012, el acta de liquidación fue suscrita el 13 de diciembre de 2012, y en el contrato 144 de 2012 el acta de liquidación fue suscrita el 10 de diciembre de 2012, contraviniendo lo señalado en el numeral 14 de los contratos citados que dice “La liquidación del presente contrato se hará de común acuerdo, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del mismo, mediante acta que suscribirán el ordenador del gasto del Contratante, la Consultora y el Supervisor”.

Lo anterior por falta de acción oportuna y de control adecuado, dando lugar a incumplimientos de lo pactado.

Análisis de la Respuesta

- 1) La entidad aduce *“Sea lo primero aclarar que en los términos de referencia de los Contratos que nos ocupan, suscritos bajo norma BIRF, que cuentan con la no objeción del Banco, se establece que los consultores individuales deben entregar informes sobre el avance en el desarrollo del objeto del contrato, que para estos contratos es de apoyo técnico a la gestión de la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana-DAASU, y que por tanto día a día se ven atendidos por los consultores.*

Bajo ese entendido, las obligaciones de los consultores son permanentes y de apoyo constante a las actividades realizadas por la Dirección...”



“Como se señaló anteriormente, los pagos de los Contratos 133 y 144 de 2012 estaban sujetos a la presentación de los respectivos informes de avance de las actividades de apoyo de cada uno de los contratistas, informes en donde se evidencian las actividades por ellos realizadas y que dan cuenta del aporte de los Consultores individuales en las acciones adelantadas como cumplimiento de su objeto contractual.”

- 2) La entidad manifiesta que *“Una vez verificados los informes mencionados se encuentra que en efecto se incurrió en un error de forma al no verificar la repetición de la actividad. No obstante, es importante aclarar que el cumplimiento de las actividades del contrato fue constatado a través de cada uno de los informes de actividades presentados por la contratista. La existencia de los informes de supervisión que evidencian el seguimiento y permanente vigilancia del cumplimiento del objeto contractual por parte del MADS.”*
- 3) La entidad acepta en la medida que manifiesta *“De acuerdo al desarrollo de los contratos y como lo señaló el Grupo Auditor, inicialmente se había establecido cuatro informes en atención a que el plazo de ejecución era de cuatro meses, no obstante, mediante el oficio No. 1, éste se redujo a 3 meses, por lo que la cantidad de informes a presentar consecucionalmente también se modificó.*

No obstante lo anterior, en el caso del contrato 133 de 2012, el informe 3 de 3 incluye el resumen de las actividades desarrolladas en el contrato con lo que cumple con lo requerido en el informe final, sin embargo, esta condición no fue señalada en el título del informe ya que se denominó informe No. 3 de 3 y no informe final. Es importante recalcar que este último informe contiene la totalidad de actividades desarrolladas en todo el periodo de ejecución del contrato; y, para el trámite de la liquidación del contrato 144, se presentó el informe final, elaborado y firmado por la supervisora del contrato y la consultora individual.”

La entidad aduce *“Es de señalar que los contratos de operaciones de crédito se rigen por la normativa especial del Banco, y en los mismos por regla general no es obligatoria la cláusula de liquidación.*

No obstante lo anterior, en los contratos objeto de la observación, se estipuló que la liquidación de los mismos se haría de común acuerdo, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su finalización, es importante resaltar que al tenor de lo previsto en los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007 que establecen las pautas generales para llevar a cabo la liquidación de los contratos estatales, la entidad cuenta con términos



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

adicionales para efectuar dicha liquidación ya sea de mutuo acuerdo o unilateralmente, normas que por remisión serían aplicables a este caso.

La entidad admite la observación en la medida que afirma “Por lo anterior, tal y como lo señala el Órgano de Control la liquidación de los contratos se llevó a cabo con posterioridad a los 4 meses siguientes a su finalización” sin embargo, agrega “pero no obsta para que las mismas hubieran sido efectuadas dentro de los términos concedidos por las normas antes citadas y que conceden términos más amplios.”

Análisis de la Respuesta

1) Es importante establecer en lo posible condiciones medibles de tal forma que se concreten también las actividades adelantadas por los contratistas y materializadas en productos no solo a largo plazo sino en el futuro inmediato que respondan más al objeto del empréstito. El MADS no hace referencia a la información que no tiene firma.

2) La entidad con su respuesta justifica la prórroga del Contrato 261 de 2012, diciendo que la necesidad de la misma surgió en el desarrollo del objeto del contrato, que entre otras cosas no guarda relación directa con el empréstito, pero no hace alusión acerca de los contratos 133 y 144 de 2012 que son misionales.

3) Analizada la respuesta la entidad acepta la observación, para la CGR más que un error de forma, lo que se demuestra es falta de cuidado, control y seguimiento, además podría pensarse que aunque el cumplimiento de actividades fue constatado a través de cada uno de los informes no quiere decir que estos se hayan presentado de manera oportuna.

Se concluye que la entidad debe ser cuidadosa en el trámite de la información relacionada con los contratos, establecer mayores controles, por lo tanto, se mantiene el hallazgo.

EVALUACION FINANCIERA 7335-CO

Ciclo presupuestal

Del empréstito aprobado en 2005 por el BIRF, por US \$7 millones de dólares, a 31 de diciembre de 2012 se han desembolsado recursos por US\$6.9 millones de dólares equivalente al 98.5% del total del crédito por US\$7 millones.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Para la vigencia 2012 fueron asignados recursos por valor de \$253.6 millones y fueron ejecutados la suma de \$249.1 millones correspondientes al 98.2%. Para el componente de Salud Ambiental \$19.7 millones y para el componente de administración \$229.4 millones. El detalle de la planeación y ejecución presupuestal fue el siguiente:

Recursos	Apropiación	Compromisos	%ejecución de los recursos
Préstamo	253.613.466	249.189.656	98%
Nación	300.000.000	180.877.534	60.20%
Total recursos	553.613.466	430.067.190	77.7%

Cifras en millones de pesos

H59 Legalizaciones menores a los desembolsos

Revisadas las justificaciones y desembolsos de efectivo realizados durante toda la vigencia del crédito BIRF 7335 se encuentra que existe un saldo por valor de US\$62.074,38 que no ha sido justificado ante el Banco Mundial. La suma se obtiene de la diferencia entre desembolsos por valor de US\$ 6.999.400,00 y legalizaciones por valor de US\$6.937.325,62, obtenidas tanto de la hoja de vida del crédito suministrada por el Ministerio de Hacienda (administrador de la cuenta especial en dólares) y las solicitudes de desembolsos y justificaciones entregadas por el MADT al Banco Mundial y entregadas en calidad de préstamo a la CGR.

Lo anterior reviste importancia por cuanto el período de gracia del convenio de empréstito ya culminó (28 de febrero de 2013) y no se podrían hacer legalizaciones adicionales. Revisado el documento de liquidación del convenio de empréstito se ratifica que el valor que se adeuda son U\$6.999.400. En consecuencia existe un saldo de U\$62.074.38 de los cuales no se tiene soporte o justificación.

Respuesta MADS

La entidad en su respuesta reiteró que para la vigencia del crédito se presentaron solicitudes de desembolsos y justificaciones al Banco por un total de US\$6.999.400 y que durante el proceso de la auditoría entregó a la CGR la información que evidenciaba el total Justificado al Banco Mundial:

- Solicitudes de desembolsos y legalizaciones y sus respectivos soportes desde el inicio del crédito, hasta su finalización, de la Justificación No. 1 a la 30.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- Client connection generado en el aplicativo del Banco Mundial en el que se evidencia el monto del total desembolsado por US\$6.999.400.
- Carta enviada por el Banco Mundial el 8 de abril en el que informa el cierre y cancelación de la cuenta del préstamo; donde indica el total desembolsado por US\$6.999.400

Análisis de la Respuesta

Efectivamente se recibió esta información y precisamente con base en ella estableció la observación, en primer lugar porque la suma de las justificaciones de la 1 a la 30 es menor que el valor desembolsado según el mismo reporte de Client Connection y la carta del Banco Mundial, y en segundo lugar porque en consecuencia, con la carta de finalización enviada por el Banco Mundial ya no habría lugar a más legalizaciones.

De acuerdo a las legalizaciones se ratifica que se realizaron gastos por US\$6.937 millones de dólares y de acuerdo a la certificación del Banco se evidencia que se pagará por ellos al Banco Mundial US 6.999 millones.

Por lo anterior este hallazgo se mantiene, con el propósito de que se tomen las medidas correspondientes para establecer el origen de esta diferencia y se realicen los ajustes respectivos.

H60 Legalización de diferencia en cambio

Se evidenció que durante la vigencia 2012 se identificaron errores en el cálculo de la diferencia en cambio por valor de US\$18.749 originadas en años anteriores al 2011, desde diciembre de 2006, de las cuales se justificaron en 2012 US\$8.480, es decir, que fueron legalizadas como gastos con recursos del crédito.

Lo anterior no obedece a ningún gasto programado en el plan de adquisiciones o compras del año y tampoco obedece a los términos establecidos por el Banco Mundial en cuanto a lo relacionado con la no financiación de gastos por diferencia en cambio, razón por la cual no debió ser un gasto elegible y en consecuencia apto para ser legalizado con recursos del crédito.

De otra parte, al remitir como soportes al Banco una sola planilla de revisión, sin ningún soporte de pago asociado, y sin el efecto en los informes financieros del crédito, se cambian voluntariamente los procedimientos de legalización o justificación, cuando lo que debió realizarse fue una reconstrucción de todos los informes financieros para solicitar al Banco los ajustes respectivos.”



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Respuesta MADS

La entidad en su respuesta explicó que la justificación aprobada por el Banco Mundial por US\$8.480,80 corresponde a una corrección en las tasas de cambio presentadas en las justificaciones entre los años 2006 al 2011, respecto a las tasas de cambio utilizadas en la fecha de pago; motivo por el cual no se relacionaron valores en pesos, ya que los gastos en pesos fueron aceptados y legalizados por el Banco en el momento de presentar la respectiva justificación. También informó que el archivo en Excel donde se relacionan las diferencias generadas por la aplicación de las tasas de cambio, fue revisado y aprobado previamente por la Especialista Financiera del Banco Mundial y que estos gastos formaron parte de los planes de adquisiciones de cada año, los cuales fueron aprobados por el Banco.

Análisis de la Respuesta

Es claro que hubo tales inconsistencias en las tasas de cambio presentadas en justificaciones anteriores y que efectivamente los pagos asociados en pesos fueron aprobados en un Plan de Adquisiciones. Lo que se cuestiona, es el mecanismo de legalización de este error, ya que dichos errores debieron producir errores en la información de conciliaciones de la cuenta especial, de estados de inversión acumulada, etc., presentados al Banco Mundial y a la CGR desde el inicio del crédito, y esta información debió haberse reconstruido para conciliarse con las cifras entregadas previamente.

La observación debe verse desde un punto de vista de eficiencia de los controles existentes en los créditos en moneda extranjera, ya que sólo hasta seis años después de cometerse el primer error y solo cuando iba a finalizar el crédito se hizo dicha revisión, cuando era un mecanismo de control que debió aplicarse mes tras mes, para que oportunamente si se cometían errores fueran ajustados en la información financiera del crédito e informados al Banco Mundial y a la entidad que auditó tales informes y no arrastrar errores durante todo el período del crédito.

Este tema adquiere total relevancia si se considera conjuntamente con el anterior hallazgo ya que hay diferencias sustanciales en el Crédito 7335 que deben explicarse y que eventualmente algunas de ellas pueden ser producto de la no actualización de las tasas de cambio en los informes financieros.

H61 Control Interno Contable

Ley 87 de 1993 “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado..., más concretamente en su artículo 3° literales a) y b) y artículo 4° literal c).



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- Se observan debilidades en la conformación del soporte de autorización de la comisión a un funcionario del Crédito BIRF 7335-CO, hecho que se evidenció al realizar la verificación del mismo, lo cual puede afectar el control de los pagos, evidenciando de igual forma falta de organización y control de los documentos.
- Al realizar la revisión de los pagos a las carpetas que contienen los diferentes boletines, correspondientes a los pagos de la vigencia 2012, se pudo evidenciar que estos se encuentran archivados hasta noviembre del mismo año, los cuales no registran foliación y a partir del mes diciembre de 2012 y los meses de enero- febrero-marzo de 2013 se encuentran sin archivar, lo que genera incertidumbre sobre la custodia de los mismos y podría ocasionar la pérdida de algunos de estos documentos. Incidiendo en la Gestión Institucional.

Este hecho se debe a la falta de funcionario asignado para cumplir esta labor, y afecta el funcionamiento de la entidad.

Respuesta MADS

“De acuerdo a la información suministrada por la contadora Lilia Reyes, esta comisión corresponde a OLGA LUCIA BAUTISTA MARTINEZ, con orden de pago SIFAME número 192812 y Obligación SIIF número 191912, pagada el 14 de junio de 2012, ésta reposa en la carpeta número 142, boletín de tesorería número 112 de fecha 14 de junio de 2012, con sus respectivos soportes de pago. (Se anexan soportes).

Es preciso, aclarar que el documento referido en la observación, hace referencia al Formato “Autorización de Viaje y orden de pago de gastos de desplazamiento nacionales e internacionales”, el cual recoge las firmas autorizadas para las comisiones correspondientes (como se indicó, la misma se anexa).

En lo que hace relación a la segunda observación, efectivamente las órdenes de pago se encuentran archivadas hasta el mes de noviembre de 2012, actualmente se encuentra una persona del archivo del Ministerio realizando la encarpeta y foliación para los meses de noviembre y diciembre de 2012, e igualmente para los meses de enero, febrero, marzo y abril de 2013, tarea que se está cumpliendo hasta realizar la foliación y organización a la fecha, de acuerdo a la normativa de archivo vigente.

Es preciso resaltar que dichas órdenes de pago con sus respectivos soportes se encuentran debidamente organizadas y controladas por días y meses, todos



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

custodiados en el archivo físico de la Tesorería del Ministerio. Por lo tanto, se tiene el pleno control para consultas y préstamos correspondientes.”

Análisis de la Respuesta:

Analizada la respuesta por parte del equipo auditor, la observación se ratifica, debido a que la respuesta que nos da la entidad, hace referencia al Formato “*Autorización de Viaje y orden de pago de gastos de desplazamiento nacionales e internacionales*”, el cual recoge las firmas autorizadas para las comisiones correspondientes (como se indicó, la misma se anexa), esta información es correcta debido a que la comisión en el momento de la revisión lo verificó sin embargo, a lo que hace referencia la observación, es a lo relacionado con el documento (oficio, correo, etc)., por medio del cual se dio origen a la comisión o se autorizó.

En lo que hace relación a la segunda observación, efectivamente las órdenes de pago se encuentran archivadas hasta el mes de noviembre de 2012, actualmente se encuentra una persona del archivo del Ministerio realizando la encarpeta y foliación para los meses de noviembre y diciembre de 2012, e igualmente para los meses de enero, febrero, marzo y abril de 2013, tarea que se está cumpliendo hasta realizar la foliación y organización a la fecha, de acuerdo a la normativa de archivo vigente.

Es preciso resaltar que dichas órdenes de pago con sus respectivos soportes se encuentran debidamente organizadas y controladas por días y meses, todos custodiados en el archivo físico de la Tesorería del Ministerio. Por lo tanto, se tiene el pleno control para consultas y préstamos correspondientes.

Si bien es cierto que la entidad, que en la entidad en la actualidad asigno una persona, en el momento del seguimiento por parte de la CGR., se evidencio lo comunicado anteriormente, por lo anterior se ratifica la observación.

3.4. CREDITO BIRF 8133-CO

El 20 de junio de 2012 se firmó un nuevo contrato de empréstito entre la República de Colombia y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - BIRF, con el propósito de obtener financiación adicional para la Inversión en Desarrollo Sostenible. Este convenio se firmó teniendo en cuenta la finalización del Convenio de Empréstito 7335-Co, por US \$7.000.000, el cual finalizó en 2012 y que también se encontraba enmarcado dentro del Programa de Desarrollo Sostenible.

El nuevo convenio de empréstito fue firmado por US \$10.000.000 para ser ejecutado en un plazo de tres años.

El proyecto a financiar abarca tres partes:

Parte 1: Higiene Ambiental

Parte 2: Gestión Integral de Recursos Hídricos

Parte 3: Planificación y Visión de la Gestión Ambiental

El Convenio es ejecutado a través del MADS, el DNP y el IDEAM, de acuerdo a lo establecido para cada uno de los componentes y para tal efecto se deben suscribir convenios institucionales e interinstitucionales entre las entidades ejecutoras del proyecto. No obstante lo anterior, de acuerdo a las cláusulas contractuales, quién ejecutará y hará que el convenio se ejecute será el MADS, de la misma manera será el responsable del monitoreo, evaluación e informe del Proyecto.

Durante la vigencia 2012 el Banco Mundial realizó un único giro por valor de US \$1.000.000 el 6 de noviembre de 2012 a la cuenta especial administrada por el Ministerio de Hacienda. Al cierre de la vigencia el saldo de esta cuenta ascendió a US \$307.480. La primera justificación de gastos se hizo durante el 2013.

A 31 de diciembre de 2012 la información financiera del crédito fue la siguiente:

Componente / Subcomponente	Ejecutor	USD Millones	Vigencia 2012 en \$	
		Costo Total	Presupuesto Asignado	Presupuesto Comprometido
1. SALUD AMBIENTAL		1,5	619.160.415,00	601.412.819,00
1.1 Homologación de emisiones vehiculares	MADS	1,0	269.000.000,00	268.568.000,00
1.2 Control y vigilancia de la contaminación atmosférica	MADS	0,5	350.160.415,00	332.844.819,00
2. GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS		5,0	947.398.400,00	919.859.877,00
2.1 Fortalecimiento Institucional	MADS	1,1	300.000.000,00	292.533.334,00
2.2 Gestión y Planificación Integrada y Participativa de Cuencas/Acuíferos	MADS	3,4	332.398.400,00	332.271.200,00
2.3 Manejo de los Riesgos al Cambio Climático en el Sector de Recursos Hídricos	MADS	0,5	315.000.000,00	295.055.343,00
3. PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL A LA GESTIÓN AMBIENTAL		1,0	385.661.302,00	204.050.000,00
3.2 Fortalecimiento de la Información y Planeación Ambiental	MADS	0,5	306.000.000,00	148.000.000,00
3.4 Administración del Proyecto	MADS	0,5	79.661.302,00	56.050.000,00



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

SUBTOTAL MINISTERIO		7,5	1.952.220.117,00	1.725.322.696,00
----------------------------	--	------------	-------------------------	-------------------------

Componente / Subcomponente	Ejecutor	Costo Total	Presupuesto Asignado	Presupuesto Comprometido
2. GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS		1,5		
2.4 Información y Monitoreo del Recurso Hídrico	IDEAM	1,5	-	-
3. PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL A LA GESTIÓN AMBIENTAL		1,0	223.787.166,00	130.440.000,00
3.1 Fortalecimiento del DNP	DNP	0,5	223.787.166,00	130.440.000,00
3.3 Sistema de Información de Uso de Recursos (SIUR)	IDEAM	0,5	-	-
SUBTOTAL DNP E IDEAM		2,5	223.787.166,00	130.440.000,00

TOTAL CRÉDITO		10,0	2.176.007.283,00	1.855.762.696,00
----------------------	--	-------------	-------------------------	-------------------------

Fuentes: SIIF MADS Sub Unidad Crédito, SIIF DNP Sub Unidad Crédito, Presentación Entidad

Al cierre de la vigencia se constituyeron reservas por valor de \$145,99 millones y cuentas por pagar por valor de \$413 millones,

Con los recursos asignados el MADS suscribió un total de 27 contratos que ascendieron a \$1.725,32 millones y el DNP suscribió 7 contratos por valor de \$136,32 millones.

La evaluación practicada se dirigió a los recursos ejecutados por el MADS, sin embargo se obtuvo información complementaria de ejecución del DNP para efectos de verificación de la información, ya que los informes financieros de ejecución del crédito entregados al Banco incluyen información de ejecución de DNP.

Durante la evaluación practicada se obtuvo toda la información requerida por el equipo auditor, por lo tanto no hubo limitaciones al alcance, en consecuencia se evaluó el control interno, la contratación, los registros contables y presupuestales, el estado de la cuenta especial, la conciliación de la cuenta especial e información complementaria del crédito.

EVALUACION FINANCIERA

HALLAZGO 62 Conciliaciones: Formato BIRF

Las conciliaciones de la cuenta especial correspondientes al crédito 8133 tienen que reflejar la situación real de recursos a una sola fecha de corte. Se evidencia



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

que las conciliaciones enviadas al Banco Mundial incluyen información de períodos diferentes.

De acuerdo a la información evaluada existen dos conciliaciones a 31 de enero de 2013: Una que no incluye la solicitud de recursos No. 2 y otra posterior que si lo hace. Sin embargo, la solicitud de recursos solo fue hecha hasta marzo de 2013 razón por la cual debería generarse una discrepancia ya que a esa fecha el saldo en la cuenta especial cambia y los recursos pendientes de legalizar también. La información presentada por tanto no refleja la realidad de la cuenta especial.

Análisis de la respuesta

La CGR evaluó la respuesta de la entidad tomando en consideración cada uno de sus argumentos:

- *“Las conciliaciones de la cuenta designada reflejan la situación real de los recursos a la fecha de corte... Es de aclarar que las conciliaciones no se tienen que enviar al Banco Mundial mensualmente, únicamente se envían como soporte de las justificaciones y en los informes semestrales.”*

“... Es importante aclarar que el extracto de la cuenta designada generado por el Banco de la República es únicamente con corte mensual. No existe ninguna discrepancia en la conciliación adjunta a la justificación ya que su objetivo es el de: soportar el saldo de la cuenta designada (extracto del Banco de la República), los valores que se están justificando y el saldo pendiente de justificar; y no reflejar el saldo de la cuenta designada a la fecha de la presentación de la justificación. Este procedimiento no desvirtúa la información real del proyecto.”

Estas afirmaciones refuerzan lo mencionado en párrafos anteriores en la evaluación del Crédito 7335, en lo referente a la calidad de la información. Implica que la información de recursos que se envía el Banco Mundial es incierta. Aun cuando el MADS considere que la segunda conciliación (la que se envía al Banco) es solo para efectos de justificar y para los informes semestrales del Banco, lo que es cierto es que adicionalmente hay otras conciliaciones que se presumen ciertas, que han sido elaboradas como mecanismo de control interno en el MADS y que tienen información diferente a las entregadas al Banco Mundial.

- *Como control interno se elaboró la conciliación con corte al mes de enero y se elaboró otra conciliación como soporte de la justificación No. 2., en razón a que a la fecha de la justificación el extracto bancario publicado por el Ministerio de Hacienda era el de enero éste fue el saldo que se relacionó en la conciliación.”...“Según lo exigido por el departamento de desembolsos del*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Banco Mundial y por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el saldo de la cuenta designada que soporta la conciliación de la justificación debe ser el del último extracto generado por el Banco de la República.”

A pesar de que no se evidenció la existencia de ningún procedimiento del Banco Mundial y/o del Ministerio de Hacienda donde se estipule este requerimiento, el hallazgo no cuestiona tal exigencia. En este sentido es importante aclarar que lo que se cuestiona no es sólo el saldo del extracto del Banco ni su fecha, es el conjunto de todos los elementos de la conciliación y su correspondencia en el período informado. Lo que es obvio es que toda la información que se presenta en esa conciliación debería estar con corte a la misma fecha de ese último extracto generado por el Banco de la República, y en ese sentido no habría inconsistencias en la información.

De otra parte es importante mencionar que de acuerdo a la información recibida por el Equipo Auditor los extractos de los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre fueron generados los días 4 de octubre, 6 de noviembre, 5 de diciembre de 2012 y 8 de enero de 2013, es decir, no pasaron más de 8 días calendario una vez terminado el mes para tener el correspondiente extracto bancario, y la legalización en cuestión se hizo el 12 de marzo de 2013.

Con respecto al tema de los retiros de los recursos pendiente por legalizar la entidad afirma que *“Aunque en la conciliación de la justificación No 2 no se relacionó el número del retiro de los recursos pendientes por solicitar, esto no debilita el control de la identificación de las partidas ya que éstas se relacionaron en el formato de la conciliación individualmente, por fecha y por el monto correcto. Se adjunta conciliación de la justificación No. 2 identificando el número del retiro.”*

Si bien en este último punto la entidad admite la corrección de la observación, es importante que se evalúen periódicamente los mecanismos de control, ya que no es suficiente que se encuentren diseñados y que se usen, deben ser además efectivos. Aquí vale la pena mencionar otra debilidad de las conciliaciones y otros documentos de crédito, en las que se omite la fecha de elaboración. Punto fundamental para su control y seguimiento.

Por todo lo anterior, y con el ánimo de que se tomen las medidas correctivas y que de esta situación sea enterado el Banco Mundial y el Ministerio de Hacienda y si es preciso se hagan los ajustes a los procedimientos respectivos, el hallazgo se mantiene.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

H63 O2 Aportes Seguridad Social. Otra incidencia

De acuerdo a la Ley 789 de 2002, artículo 50 y Decreto 723 de 2013, las Entidades públicas, deberán verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes al sistema general de seguridad social y parafiscales, durante toda su vigencia, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron haber sido cotizadas.

La afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales, es aplicable a todas las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios, con entidades o instituciones públicas o privadas con una duración superior a un (1) mes y a los contratantes, conforme a lo previsto en el numeral 1 del literal a) del artículo 2 de la Ley 1562 de 2012 y a los trabajadores independientes que laboren en actividades catalogadas por el Ministerio del Trabajo como de alto riesgo, tal y como lo prevé el numeral 5 del literal a) del artículo 2 de la Ley 1562 de 2012.

En los Contratos 407, 444, 510, 521, 532, 543 y 547, la supervisión ejercida, en el formato de recibido a satisfacción, manifiesta el cabal cumplimiento de las obligaciones, pese a que no se evidencian la totalidad de las planillas de pago al sistema general de seguridad social y parafiscales (puesto que se aprecian es certificaciones del contratista en el sentido de estar cumpliendo y afiliaciones a EPS –contrato 547-, entre otros), ni se deja evidencia de cómo se confrontaron las sumas sufragadas como aportes.

Un ejemplo de esta situación se evidencia en el contrato 407, firmado en agosto de 2012 por valor de \$60 millones. Las planillas entregadas para los dos primeros pagos corresponden a un solo mes de cotización a pensión correspondiente a octubre de 2012. Contratación con recursos de la Nación con normas Banco Mundial

Lo anterior se origina por un inadecuado ejercicio de la función atribuida de supervisión, hechos que pueden dar lugar a evasión de los recursos del sistema general de seguridad social y parafiscal y por lo tanto se dará traslado al Ministerio de Salud y de la Protección Social así como al Ministerio del Trabajo.

Respuesta MADS

El MADS en respuesta a esta observación dio las explicaciones respectivas a cada contrato en mención. En la respuesta admite que en los contratos 407 y 444 solo se verifica salud y pensiones, sin señalarse nada respecto de riesgos laborales; mientras que en los contratos 510, 532 y 543, se indica, como se había evidenciado, que existe certificación de estar al día en el pago de aportes.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Análisis de la respuesta

Teniendo en cuenta cada una de estas aclaraciones es pertinente indicar que la situación evidenciada es que no están la totalidad de soportes del cumplimiento en el pago de aportes a los sistemas de salud, pensiones, riesgos laborales, cajas de compensación, SENA e ICBF y que igualmente, no se evidencia la verificación ejercida respecto de dichos aportes mediante la constancia que señala el artículo 50 de la Ley 789.

Pese a la existencia de una certificación de estar al día con los aportes, no se tiene en cuenta que en el artículo 50 de la Ley 789 se estipula que la administración ha de realizar una verificación de la información estableciendo “una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron haber sido cotizadas”.

Del mismo modo, se indica que *“en el evento en que no se hubieran realizado totalmente los aportes correspondientes, la Entidad pública deberá retener las sumas adeudadas al sistema en el momento de la liquidación y efectuará el giro directo de dichos recursos a los correspondientes sistemas con prioridad a los regímenes de salud y pensiones, conforme lo define el reglamento”*; lo cual exclusivamente se puede llevar a cabo al confrontar los aportes realizados, puesto que las certificaciones presentadas no postulan esa información.

Por lo anterior y por cuanto cada una de las explicaciones no desvirtúa la observación comunicada se configura el hallazgo.

HALLAZGO 64 Retenciones: Diferentes bases y tarifas

Revisadas las retenciones efectuadas a los contratistas se evidenció la aplicación de tarifas diferentes en distintos pagos de un mismo contratista. Dicha situación puede presentarse solo en el caso de que se presenten aportes obligatorios y voluntarios a los fondos de pensiones, aportes a las administradoras de riesgos laborales, los aportes que destine el trabajador para ahorro a largo plazo en las cuentas AFC, etc., de acuerdo a lo establecido en la ley.

Los casos evidenciados fueron los siguientes:

- Contrato 547 de 2012: al contratista en un pago se le hace un retención del 10% y en otro pago por el mismo valor y servicio se le practica una retención del 8%.
- Contrato 407 de 2012: al contratista se le calculó la base para practicar la retención en un 88% y en un segundo pago por el mismo valor y concepto se calculó sobre el 95%.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Sin embargo, en estos pagos no se evidenció la existencia de ninguna de las situaciones reductoras de la base y la tarifa, ni se encontró ningún soporte que pudiera dar lugar a las diferentes tarifas.

Respuesta MADS

La entidad respondió que efectivamente en los dos casos se presentaron situaciones especiales que llevaron a la aplicación de diferencia de tarifas:

“En primer término, podemos informar que efectivamente se generó un error operativo para el primer pago del señor Jairo César Fuquene, Contrato 547/2012, al cual debió aplicársele una retención del 8%, como fue la aplicada en el segundo y último pago y no del 10%. Al respecto, debe aclararse que, a la fecha, ha sido certificada dichas retenciones. En este sentido, estaremos atentos a la solicitud de devolución que el contratista haga por este mayor valor retenido, de tal manera que, una vez se surta este proceso, será atendida lo pertinente.

En segundo lugar, lo relacionado con el contratista Saúl Santamaría, Contrato 407/2012, para el primer pago se calculó sobre la base del 40% de los honorarios ya que para la fecha el contratista no había anexado un documento que lo acreditara como pensionado, el cual anexo para el segundo pago, lo que en efecto se tuvo en cuenta en los pagos de salud dada la condición de pensionado.”

Análisis de la respuesta

Teniendo en cuenta que la entidad admite que se presentaron diferencias originadas por situaciones especiales y que se deben tomar las medidas correctivas correspondientes que impidan que en el futuro se presente nuevamente esta situación se configura el hallazgo.

HALLAZGO 65 Registro de Retenciones practicadas

Revisadas las retenciones efectuadas a los contratistas se evidenció que la contabilidad del crédito no se registró las retenciones practicadas en los siguientes casos:

- Hidrogeología colombiana, en un primer pago se realizan retenciones y en un segundo pago por valor de \$21.976.000 no se registró ninguna retención.
- K2 INGENIERIA LTDA, en los dos primeros pagos por valor de \$13.177.600 y \$39.531.800 respectivamente, se registraron retenciones. En el último pago por valor de \$33.057.600 no se practicó ninguna retención.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Respuesta de la entidad

Inicialmente la observación fue comunicada por la CGR en el sentido de que no se evidenciaba la aplicación de las retenciones de los casos anteriores. Al respecto la entidad informó que las retenciones si están aplicadas de conformidad con la normativa vigente a cada uno de los contratos mencionados y que era posible que la Auditoría no haya tenido en cuenta que estos contratos están financiados recursos del crédito IDS, asignación interna 10 y con recursos ordinarios como contrapartida a cargo del Ministerio MADS y que en este caso, las deducciones correspondientes y aplicadas a estos contratos están contenidas en los pagos complementarios del MADS de los cuales envió copias.

Análisis de la Respuesta

Evidentemente la CGR pudo evidenciar de acuerdo a los soportes entregados por la entidad que sí se realizaron retenciones y que quedaron incluidas en el Subunidad SIIF Ministerio. No obstante lo anterior, y en razón a que cada uno de los pagos evaluados correspondían a pagos realizados con recursos de crédito, los cuales tienen una única orden de pago, registro y certificado presupuestal, etc. y que a los mismos debe efectuarse retenciones, esta retención no fue registrada correctamente.

No es del recibo de este ente de control la respuesta de la entidad en primer lugar porque está aplicando en algunos casos retenciones acumuladas cuyo soporte no es la misma orden de pago si no varias órdenes, y adicionalmente no está imputando las obligaciones tributarias en la Subunidad SIIF correspondiente.

En este sentido se modifica el hallazgo en lo correspondiente al registro, y se adiciona lo correspondiente a las retenciones efectuadas a Unión Temporal Aguas De Valencia, que se había comunicado previamente a la entidad, en la observación No. 50 y en el que también se evidenció que las retenciones no se hicieron a través de la subunidad SIIF Crédito.

Por todo lo anterior se configura el presente hallazgo.

HALLAZGO 66 Diferencial Cambiario

Revisada la información financiera del crédito, específicamente el Estado de Inversión Acumulada, las Conciliaciones del estado de Inversión Acumulada y las Conciliaciones de la Cuenta especial, se evidencia que el Diferencial Cambiario declarado en estos informes no está acorde con las tasas de cambio del período.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Esto se evidencia haciendo una revisión de la TRM desde el primer desembolso, 6 de noviembre de 2012, hasta el cierre del período, 31 de diciembre de 2012. Durante este período de 56 días calendario la TRM mínima fue de \$1.771.49 y la máxima fue de \$1.828.80. La diferencia entre estas dos tasas es de \$57.31. Esto quiere decir que por cada dólar pagado la máxima diferencia cambiaria que podría darse sería de ese mismo valor: \$57.31.

Se tomó como referencia para este caso el máximo diferencial, sin embargo, esto no quiere decir que este sea el valor exacto del diferencial cambiario, esto quiere decir que inclusive el diferencial cambiario podría ser menor.

Los pagos efectivamente realizados, es decir, aquellos que se monetizaron en 2012, ascendieron a \$692.519,56 dólares (US 650.369,41 los ejecutó el MADS y la diferencia US42.060,25 los ejecutó el DNP). Teniendo en cuenta esta cantidad y el máximo valor de diferencial cambiario por dólar, el máximo diferencial cambiario que podría darse es de \$39.688.295.98. No obstante lo anterior, la diferencia cambiaria reflejada en los informes del crédito es de \$50.150.000.

Este tema es importante dado que el crédito está aún en sus inicios, y puede realizarse una revisión de los diferenciales cambiarios con relativa facilidad, con el fin de que se inicien procesos de conciliación mensual de tales diferencias con el propósito de evitar que a futuro ocurra como con el crédito 7335, que en su etapa final tuvieron que hacerse ajustes por cuenta del diferencial cambiario.

Respuesta MADS

La entidad en su respuesta informó que:

Los informes financieros específicos requeridos por el Banco Mundial, sobre la ejecución de los proyectos financiados con estos recursos están reglamentados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y es la información que se toma como base para el cálculo del diferencial cambiario, se anexa reporte de “Movimiento cuentas bancarias”.

En el Estado de Inversión Acumulada del Proyecto BIRF 8133-CO, se presenta el diferencial cambiario, teniendo en cuenta como soporte el reporte de “Movimientos cuentas bancarias” del Sistema Integral de Información Financiera SIIF, que presenta las TRM utilizadas al momento de los ingresos y pagos, dando una equivalencia en pesos. Reporte que también informa el saldo de la cuenta designada del proyecto a diciembre 31 de 2012, US\$307.480.44, saldo que coincide con el presentado en el extracto del Banco de la República.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Para el cálculo del diferencial cambiario presentado en el Estado de Inversión Acumulada del Proyecto, se tomó el saldo de la cuenta designada a diciembre 31 de 2012 US\$307.480,44 por la TRM de diciembre 31 de 2012 \$1.768,23 equivalente a \$543.696.138,42, comparado con el saldo en pesos de los ingresos menos los pagos (\$1.828.800.000 - 1.234.953.859,39 = 593.846.140,61), generando una diferencia en cambio negativa de \$50.150.002,19. Como se comentó en el párrafo anterior se toma la TRM del día de ingresos y pagos, no tasas promedio.

Este procedimiento se ha venido aplicando para el cálculo del diferencial cambiario, en los proyectos financiados con recursos del Banco Mundial, sin que a la fecha se hubiera presentado ninguna observación por parte de los grupos auditores. De otra parte el Banco Mundial se rige por los procedimientos y procesos establecidos en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través del Sistema Integral de Información SIIF Nación.

Es de aclarar, que en el proyecto BIRF 7335-CO, no se hicieron ajustes por diferencial cambiario.

Análisis de la Respuesta

El hecho de que el procedimiento se haya llevado a cabo de alguna manera y no haya sido cuestionado, no quiere decir que sea correcto. Lo que se evidencia es que el estado de inversión acumulada que se hace en pesos, parte de un supuesto que no es real y es que todo lo que desembolsa en la cuenta especial se monetiza inmediatamente cuando no es así, y en consecuencia al calcularse el diferencial cambiario también se origina un error.

Además de los informes entregados al Banco, se hacen necesarias las medidas que permiten revelar información exacta que pueda controlar los recursos del crédito y si esto implica diseñar informes adicionales pues deberán diseñarse y ponerse en práctica.

Estos informes deben partir de su cálculo en la moneda de origen, ya que en primer lugar es la moneda en la que el Banco Mundial cobra, en segundo lugar los pagos en pesos efectivamente realizados pueden convertirse a una tasa de cambio real (del día de la operación) porque efectivamente fueron monetizados, y finalmente, el saldo de la cuenta será el correspondiente a la fecha de cierre. Finalmente se podrá realizar su conversión a pesos con la tasa de cambio de cierre del ejercicio.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Por todo lo anterior y con el propósito de que se optimice y mejore la información del crédito, y se hagan los debidos ajustes en los procedimientos se configura el hallazgo.

EVALUACION CONTRACTUAL

HALLAZGO 67 Planeación en la contratación.

En consonancia con la Constitución Política de Colombia, artículo 209, la gestión contractual del Estado debe estar precedida por el desarrollo de los estudios, análisis, diseños y demás gestiones que permitan definir con certeza las condiciones del contrato a celebrar y del proceso de selección pertinente, con el fin de que la necesidad que motiva la contratación sea satisfecha en el menor plazo, con la mayor calidad y al mejor precio posible, previendo el adecuado desarrollo de las etapas contractual y post contractual.

Al revisar los siguientes contratos se encuentra que lo programado respecto de la ejecución de los mismos no es adecuado, evidenciándose premura en su celebración y el tiempo dispuesto para la entrega de sus producto, en aras de cumplir únicamente objetivos de tipo presupuestal, arriesgándose la calidad del producto y supervisión.

Contrato No.	Objeto	Valor
407	Elaborar, socializar y discutir el documento de soporte técnico que sirva de insumo al MADS para realizar la actualización normativa vigente en cuanto a calidad de combustibles y energéticos y elaborar las propuestas	60.000.000
444	Servicios de consultoría para apoyar técnicamente a la Oficina Asesora de Planeación en el rediseño del proceso de formulación, seguimiento y evaluación de las políticas emitidas por el sector ambiente y desarrollo sostenible	49.000.000
510	Diseñar estructurar y ejecutar una estrategia de capacitación en las modalidades de diplomado virtual y semi-presencial, en temas relacionados con la planificación valoración de servicios ambientales	53.034.020
521	Elaboración de un proyecto piloto en el río Magdalena, sector Yondó-Barrancabermeja con el objeto de identificar las zonas de riesgo por inundación	295.055.343
532	Formular lineamientos para el diseño estructuración e implementación de un programa de desintegración física de vehículos de servicio particular específicamente automotores livianos motocicletas y motociclos.	208.568.000
543	Elaborar un diagnóstico en salud ambiental con base en información secundaria disponible acerca de las condiciones ambientales que influyen en el perfil de morbimortalidad de la población colombiana	250.000.000
547	Coordinar y hacer seguimiento a los programas y proyectos desarrollados en el marco del crédito adicional de Inversiones para el Desarrollo Sostenible IDS	14.000.000



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Vale la pena señalar el caso del contrato 532, cuyo plazo de ejecución era hasta diciembre 31 de 2012 y por inconvenientes se ha modificado su ejecución hasta mayo 17 de 2013; de la misma forma, se encuentra que en los contratos 407, 444, 510, 521, 543 y 547 se da a entender que se planificaron unos plazos suficientes para la entrega de los productos, pero en la realidad, se evidencia que se remiten a la entidad de manera simultánea o en lapsos de una o dos semanas.

Es importante mencionar que si bien los recursos del crédito se integran al presupuesto de la entidad, la fuente de los mismos -convenio de empréstito- permite una ejecución a largo plazo, y su disponibilidad para la siguiente vigencia no se ve afectada por la no ejecución total del presupuesto asignado para dicha vigencia. Esto se ratifica con la ejecución del empréstito 7335 el cual fue inicialmente programado para ejecutarse en un lapso de 3 años y finalmente su ejecución se extendió a 6 años sin perderse los recursos.

Respuesta MADS

La entidad remitió la respuesta a esta observación considerando cada uno de los contratos. Por tal razón el análisis de la respuesta se hace de la misma manera, incluyendo la respuesta de la entidad.

Análisis de la Respuesta

En lo que atañe al Contrato 510, se evidenció que el primer producto (Plan Operativo) solo se vino a entregar en noviembre 28 de 2011, es decir, 1 mes y 18 días después de celebrado el pacto contractual; del mismo modo, entre el folio 273 y el 297, se encuentra el Informe Final, contemplando el desarrollo de los módulos 0 a 5, el foro virtual y respecto de los resultados de los estudiantes se aclara que está en desarrollo, por lo cual tampoco se entrega el análisis por regiones como fue requerido desde los términos de referencia; es decir, que no es cierto que la entrega de productos no se cumplió a cabalidad dentro del plazo.

Del Contrato 521 sobre el estudio piloto para identificar las zonas de riesgo por inundación, vale señalar que el equipo auditor señaló irregularidades en las entregas y el impacto logrado, máxime que lo buscado era establecer un procedimiento para identificar las zonas de riesgo por inundación, sin que a la fecha se haya adoptado

Lo expresado del Contrato 547 genera confusión, puesto que se indica que dicha labor fue desarrollada durante el primer semestre por otra consultora, pero la financiación de este proyecto no podía haberse realizado con base en el presente crédito el cual ni siquiera estaba suscrito; igualmente es confuso que "(...) el recibido a satisfacción del informe final del 14 de diciembre de 2012 a folio 189 de



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

la carpeta contractual (...)", cuando se entiende que la prestación de los servicios de consultoría a la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico (DGIRH) para la coordinación y seguimiento a los programas y proyectos desarrollados en el marco del crédito adicional de inversiones para el desarrollo sostenible debía ir hasta diciembre 31, máxime cuando en los Contratos 510 y 521 fueron recibidos con posterioridad.

Las explicaciones de los Contratos 407, 444 y 532, se considera que reafirman la observación, dado que para la entrega de los productos, se debe contar con información de terceros que debe ser recaudada y analizada, por lo cual, como en el caso del Contrato 532, ha requerido un mayor tiempo al planeado.

Vale señalar, además, que en los Contratos revisados, se encuentra que entre la entrega y el trámite adelantado por la supervisión, los lapsos son extremadamente cortos, lo cual genera inquietud respecto de los parámetros para determinar que se cumple con la calidad de los productos recibidos.

En mérito de lo anterior, se confirma el hallazgo.

H68 De los principios de la función Administrativa.

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.

En la evaluación contractual del Crédito BIRF 8133 se evidenció falta de aplicación de un procedimiento único que armonice las normas de selección y contratación de consultores por prestatarios del Banco Mundial con el desarrollo de los principios de la función administrativa.

En consonancia con esto, al contratarse las firmas consultoras se da a entender el uso de la Selección basada en las calificaciones de los consultores (SCC)¹¹-, pese a ello, hay disparidad en el proceso que culminó con la suscripción del contrato 521, dado que la conformación de la lista corta es en septiembre 19 y la invitación

¹¹ Normas de selección y contratación de consultores por prestatarios del Banco Mundial de mayo de 2004, versión revisada en octubre de 2006, página 23.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

a realizar la negociación en agosto 30, es decir que no se da aplicación ni a lo dispuesto en la C.P. ni en las normas del Banco; semejante situación sucede con el proceso que culminó con la suscripción del contrato 543, dado que la conformación de la lista corta es en octubre 10 y el acta de negociación en octubre 8; lo anterior, contrasta con el proceso que culminó con la suscripción de los contratos 510 y 532, en donde la conformación de la lista corta es previa a la negociación.

En la contratación de personas naturales, donde parece usarse la Selección con base en una sola fuente (SSF)¹², en el proceso que culminó con la suscripción del contrato 444 solo se revisan las hojas de vida, en el 547, igual, aunque se desconoce la fecha de ello y, en el 407 se revisan las hojas de vida sin establecer la fecha de ello y, se alude a la presentación de propuestas técnica y económica.

Para el uso de la Selección con base en una sola fuente (SSF), se indica que se puede utilizar excepcionalmente, dentro del contexto de los intereses generales del cliente y el proyecto, pero lo mismo no se evidenció en la documentación de los contratos 407, 444 y 547 presentados para análisis.

En los términos de referencia y en el desarrollo de la fase precontractual de los procesos que dieron lugar a los contratos 407, 444, 510, 521, 532, 543 y 547, no se establece a qué tipo de selección se va a aplicar, justificándola.

Se encuentra disparidad en el uso del tipo de selección, pese a que las situaciones de cada proceso contractual son semejantes.

Además, se aduce un estricto cumplimiento de las normas del Banco, pese a que no se aprecia de esa forma; dándose la apariencia de una inadecuada ejecución de la función administrativa, aun cuando existe contradicción entre las dos normativas.

Lo anterior configura vulneración al principio de transparencia e incertidumbre sobre la forma en que se desarrolla la selección de contratistas.

Respecto del principio de publicidad, se desconoce el trámite surtido por la entidad con fines de darle publicidad a las invitaciones desplegadas y que dieron lugar a los contratos 407, 444, 510, 521, 543 y 547, ni cómo se efectuó la selección de las personas que fueron invitadas a participar de las etapas precontractuales, en cada caso.

¹² Ib ídem.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En lo referente al contrato 532, en un correo electrónico se alude a que el proceso se publica en la página <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=796&conID=8340>, pero en dicho sitio no se encuentra la información de este proceso; se desconoce cómo se efectuó la selección de las firmas que fueron invitadas a participar en la etapa precontractual

Lo anterior debido a la falta de evidencia del registro de divulgación y la justificación de la invitación a participar, efectuada por medio de correo electrónico, hecho que evidencia Vulneración al debido desarrollo de la función administrativa

Respuesta MADS

De la Selección:

“Con referencia a los contratos 407, 444, 510, 521, 532, 543 y 547, es importante aclarar que en todos los Términos de Referencia se establece el método de selección de la consultoría, determinada previamente en el Plan de Adquisiciones aprobado por el Banco Mundial, como ya se ha señalado en respuestas anterior.

En este sentido, de acuerdo con las normas de selección de consultores tanto individuales como de firmas y cuando ellas sean de selección basada en calificación de consultores, se pueden realizar el proceso de selección invitando en la página web de la entidad a presentar manifestaciones de interés o mediante invitación directa.

Este Ministerio ha utilizado ambas opciones, siempre con observancia de las normas del Banco que como se señaló prevé las dos modalidades para obtener manifestaciones de interés.

Es claro entonces, que la entidad no confunde las normas de contratación Ley 80 de 1993 con las normas Banca, por haber publicado en su página web invitaciones.

(...)

Finalmente, se aclara que los procesos de selección que culminaron con los contratos 510, 521, 532 y 543 corresponden al método de selección basado en las calificaciones de los consultores – SCC, utilizado para la selección de firmas consultoras. Los contratos 407, 444 y 547 corresponden al método de selección de consultores individuales.

Lo anteriormente expuesto, demuestra que no se vulneró el principio de transparencia ni se generó incertidumbre respecto de la forma en que se desarrolló la selección de los consultores”.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Del principio de Publicidad:

El principio de publicidad ha sido cumplido en todos los procesos adelantados con las Normas y Políticas de la Banca Multilateral, a través, de solicitudes de expresión de interés; asimismo, con publicaciones en la página web del Ministerio. Es de entender, que el vínculo del sitio web del Ministerio se cierra una vez culminado el proceso, por cuanto la página siempre está siendo objeto de actualización, por lo cual es imposible referirse a los links señalados.

(...)

Para el caso del Contrato 532 de 2012 la publicación de la invitación a expresar interés para los servicios de consultoría contratados, fue realizada en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desde el día 25 de julio de 2012, luego de la solicitud realizada en ese sentido al Grupo de Comunicaciones.

(...)

Adicionalmente, entre el 25 de julio y el 8 de agosto, se remitieron mensajes electrónicos a empresas consultoras, la Secretaría Distrital de Movilidad, la Secretaría Distrital de Medio Ambiente, al Departamento Nacional de Planeación, al Clean Air Institute, a otras dependencias del Ministerio, a la Cámara Automotriz de la Asociación Nacional de Industriales y a personas que una vez consultaron la página web, manifestaron interés de recibir información adicional. Las comunicaciones cursadas pueden ser analizadas en los folios 20 a 37.

De acuerdo a la información suministrada por el Administrador web, la publicación se monta y se desmonta de la página web, de acuerdo a la solicitud específica que se realice en cada proceso. Para el caso del proceso relacionado con el Contrato 532 de 2012, la solicitud de manifestación de interés se publicó entre el 25 de julio y el 7 de agosto de 2012. Ver folio 17 de la carpeta del citado contrato.

En relación con los Contratos 407, 444, 510, 521, 543 y 547, esta respuesta es aplicable”

Análisis de la Respuesta

De la Selección:

Cabe señalar que en ningún momento se ha hecho alusión a confusión en la aplicación con la Ley 80 de 1993, la cual, sin embargo, en los términos de respuestas anteriores del MADS, es válidamente aplicable a este tipo de contratación.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

La información de los documentos del Contrato 521 no es muy clara y da lugar a incertidumbre, por lo cual se entendió que la fecha de la evaluación era la establecida para la realización de la negociación, por lo cual se generan confusiones.

En el Contrato 543, a folio 438 se presenta el Acta de Informe del Comité de Evaluación de la Propuesta Técnica y Económica (folio 194 a 436), realizada en octubre 10, en donde se determinó como aspectos de calificación el equipo consultor: hasta 60 puntos, la metodología: hasta 30 puntos y el cronograma de actividades: hasta 10 puntos; participaron 3 evaluadores, que individualmente efectuaron el análisis y se determinó una calificación promediada de 95.3 puntos; pero desconociéndose la metodología adoptada para la asignación de los evaluadores y los parámetros para realizar el ejercicio correspondiente.

En el Contrato 407, a folio 6 se presenta una manifestación de participar, se alude a una propuesta técnica que no se encuentra y la propuesta económica; lo que contrasta con lo presentado para los Contratos 444 y 547, en los cuales solo se alude a hojas de vida; es decir, que se percibe falta de transparencia respecto de lo requerido para cada caso.

Se estima que desde los términos de referencia se debe ser absolutamente claro sobre lo reseñado en el inciso 4 del artículo 13 de Ley 80 de 1993 y el inciso 2 del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, según los cuales “(...) *los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades (...)*”, del mismo modo, manifestar si se acoge un procedimiento de los establecidos en la normativa BIRF, indicándolo adecuadamente para garantizar la transparencia del proceso contractual.

De la Publicidad:

Acorde con la respuesta, se entiende que la entidad hace publicaciones, pero en ningún momento deja evidencia de las mismas, ni deja trazabilidad desde el momento de su fijación hasta el desmonte; pese a la existencia del proyecto de la invitación, se desconoce si es el efectivamente publicado.

Del mismo modo, no se entiende porqué se fija la invitación a postular interés, bajo el entendido de que se da toda la información necesaria y, después se opta por enviar correos electrónicos a las personas que han manifestado interés sobre la misma invitación, máxime cuando en casos como el de los Contratos 407 y 510, se ha dado entender que el experto en el tema es el requerido o que la Universidad con la que ya se realizaron otros proyectos de capacitación en con la cual se tiene interés en llevar a cabo el proceso. Por lo anterior, se confirma el hallazgo.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

H69 Términos de referencia.

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.

Se evidenció contradicción en los términos de referencia del proceso que culminó con la suscripción del contrato 510, dado que se establece una forma de pago, la cual es modificada en el anexo 2 de los mismos, sin hallarse justificación alguna.

Este hecho se debe a una inadecuada elaboración de los términos de referencia y genera incertidumbre respecto de los parámetros para el desarrollo de los procesos contractuales.

Respuesta MADS

“En cuanto a los contratos que se celebran de acuerdo con la normativa de selección de consultores con préstamo BIRF, inicialmente el anexo 2 que contiene el valor del contrato y la forma de pago no se le da a conocer a la firma consultora que haya sido mejor calificada dentro de la lista corta. Lo anterior, teniendo en cuenta que la propuesta financiera se negocia, la cual incluye la forma de pago que será la que se refleja en la minuta del contrato.

Con base en lo anterior, se puede decir que no se presenta una inadecuada elaboración de los términos de referencia y que no genera incertidumbre toda vez que no es de conocimiento de los consultores el valor del contrato ni la forma de pago”.

Análisis de la Respuesta

Pese a lo anterior, la respuesta no se relaciona con el reproche a que el anexo 2 no es coherente y consistente con el capítulo 5 productos esperados, informes y plazos de presentación.

Por tanto, si bien existen unos términos de referencia, también es claro que exista una negociación de la parte financiera, que puede generar modificaciones a lo inicialmente planteado y cuyo resultado se refleje en la minuta contractual.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Por lo anterior, se confirma el hallazgo.

H70 Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

La Ley 1289 de 2009 señala que el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación -SNCTI- se ha establecido con el fin de integrar las actividades científicas, tecnológicas y de innovación bajo un marco donde empresas, Estado y academia interactúen en función de los fines de la presente ley; entre cuyos objetivos están el de:

* Fomentar y consolidar, con visión de largo plazo, los centros y grupos de investigación particulares y de las Instituciones de Educación Superior, sean públicas o privadas, los centros de desarrollo tecnológico, los parques tecnológicos, los centros de productividad, las instituciones dedicadas a la apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación, las entidades de gestión, administración y promoción del conocimiento, las incubadoras de empresas de base tecnológica y el desarrollo del talento humano, las academias y sociedades científicas, tecnológicas y de innovación, y las diferentes redes, iniciativas de organizaciones e individuos tendientes al fortalecimiento del sistema.

* Promover y consolidar por diversos mecanismos, la inversión pública y privada creciente y sustentable en investigación, desarrollo tecnológico, innovación y formación del capital humano, para la ciencia, la tecnología y la innovación, como instrumentos determinantes de la dinámica del desarrollo económico, social y ambiental.

Igualmente, dentro de las actividades a desplegar, está la de: Procurar el desarrollo de la capacidad de comprensión, valoración, generación y uso del conocimiento, y en especial, de la ciencia, la tecnología y la innovación, en las instituciones, sectores y regiones de la sociedad colombiana

La Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, establecida mediante la Ley 1286 de 2009, implica asegurar la optimización del conocimiento, acorde con unos estándares de beneficio para el país, pese a lo anterior en los contratos 407, 444, 521, 532, 543 y 547, se establece que para la selección de los consultores, se ha de acreditar la mayor experiencia sobre temas referentes a los de cada contratación, desconociendo dicha política y sin tener en cuenta que los estudios y asesorías requeridas son de un carácter especializado, (tal como se justifica en los términos de referencia).

En los términos de referencia se establece como factor de selección la experiencia, sin tener en cuenta, que los procesos se deberían realizar en aras del fortalecimiento de la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, establecida mediante la Ley 1286 de 2009, que en ningún momento riñe con la



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

normativa del Banco Mundial, lo que ocasiona Debilitamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación -SNCTI-.

Respuesta MADS

“(…)

Sin embargo, el Ministerio al cumplir con las Normas BIRF no está ocasionando debilitamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación –SNCTI-, teniendo en cuenta que para la normativa Colombiana se encuentra el Decreto 591 del 26 de febrero de 1991, que reguló las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas, y los contratos mencionados anteriormente no están enmarcados en las actividades científicas y tecnológicas descritas en el artículo 2 del Decreto 591 de 1991”.

Análisis de la Respuesta

Al revisar el Decreto 591 de 1991 en su artículo 2, se encuentra que por actividades científicas y tecnológicas, se enumeran las siguientes:

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



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Al revisarse las 6 actividades estipuladas, se encuentra que en el desarrollo de los Contratos 407, 444, 521, 532, 543 y 547, se encuentran las primeras 5 actividades, dado que los productos obtenidos involucran adopción de tecnologías tendientes a la promoción, control y gestión de sistemas de calidad ambiental.

En lo aludido por el Ministerio «respecto de los procesos de selección que conllevaron a la celebración de los contratos 407, 444, 521, 532, 543 y 547 de 2012, los cuales son financiados con el crédito BIRF, se ajustaron a las Normas de Selección y Contratación de Consultores con Préstamo BIRF, en las que se determinan en los numerales 3.7 y 5.3 de ellas lo siguiente:

- 1) 3.7 Selección basada en las calificaciones de los Consultores (SCC): “Este método se puede utilizar para servicios menores (...). En tales casos, el Prestatario debe preparar los TDR y obtener expresiones de interés que incluyan información sobre la experiencia y calificaciones (...). Se deben evaluar y comparar las firmas que posean la experiencia y calificaciones relevantes al trabajo y se debe seleccionar la firma que posea mejores calificaciones y experiencia (...)”
- 2) 5.3 “La selección de consultores individuales se hace teniendo en cuenta su experiencia relevante, calificaciones y capacidad para realizar el trabajo. Los consultores no necesitan presentar propuestas, y deben ser considerados si cumplen los requerimientos mínimos. Los requerimientos mínimos necesarios deben ser determinados por el Prestatario con base en la naturaleza y complejidad del trabajo y evaluados con base en las credenciales académicas y la experiencia específica (...)”».

Se encuentra que la normativa no es específica ni excluyente de la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, establecida mediante la Ley 1286 de 2009, que implica asegurar la optimización del conocimiento, acorde con unos estándares de beneficio para el país. Por lo anterior, se confirma el hallazgo.

H71 Del Principio de Economía.

El artículo 209 de la Constitución Política menciona el principio de economía como uno de los fundamentos de la función administrativa, con fundamento en este, en la contratación pública se pretende reducir los costos de la misma

En el contrato 510 de 2012, suscrito con la Universidad del Valle, cuyo objeto es “Diseñar estructurar y ejecutar una estrategia de capacitación en las modalidades de diplomado virtual y semi-presencial, en temas relacionados con la planificación valoración de servicios ambientales”, se evidencia que el contratista seleccionado propuso cofinanciar el proyecto, aportando \$64.998.500, pero el Ministerio lo descartó en la negociación (folio 62), sin encontrarse justificación alguna.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Debido a la falta de justificación de las variaciones de precio entre la propuesta y el valor final del contrato 510, hay una pérdida de oportunidad de contar con mayores recursos.

Respuesta MADS

“(…) *CONTRATO 510 DE 2012: (Universidad del Valle)*

En el acta de negociación se aclaró que el valor del contrato se suscribiría por la suma de \$261 millones de pesos, que correspondía a los aportes en dinero hechos por el Ministerio a cargo del crédito adicional IDS, sin embargo, los aportes en especie estimados en \$64.998.500, que hacía la Universidad como ente público, nunca fueron descartados, simplemente no se incluyeron en la negociación del contrato, en razón a que en ese procedimiento, el valor objeto de la negociación tenía que ser el de los aportes del crédito, pues se trataba de una contrato y no de un Convenio Interadministrativo (...)”.

Análisis de la Respuesta

A folio 62 del expediente contentivo del Contrato 510, se presenta el acta de negociación donde se trata sobre la Propuesta Técnica y Económica, realizada en septiembre 7 de 2012; determinándose que el diplomado se desarrollará en 6 módulos con una duración de 13 semanas (entre septiembre 24 y diciembre 20 de 2012), que el Ministerio hace entrega de la lista de 290 participantes, antes de septiembre 14, igualmente, en lo económico se entiende que no se aceptan los aportes de la Universidad por \$64.998.500, pero no se explica el por qué; y se continúa con el proceso.

Adicionalmente, en la minuta contractual, tampoco se tienen en cuenta, pese a que podría haberse optimizado la ejecución del contrato.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo.

H72 D9 HALLAZGO De la Supervisión. Presunto alcance disciplinario.

Supervisión:

Ley 1474 de 2011, en el artículo 83 señala que con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

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

De acuerdo con el artículo 50 de la Ley 789 de 2003, las Entidades deben realizar control a la evasión de los recursos parafiscales.

Se evidenció que el despliegue de la supervisión resulta deficiente, debido a que no se encuentra rigor en la recepción de los productos de los Contratos 444, 510, 521 y 543; igualmente en el seguimiento a las obligaciones del sistema general de seguridad social y parafiscales, evidenciado en los Contratos 407, 444, 510, 532, 543 y 547.

Se resalta el ejercicio de seguimiento a los productos, desarrollado en el Contrato 532, pese a que no es igual respecto del sistema general de seguridad social y parafiscales.

Del contrato 444, se allega designación de supervisora, pese a ello, a la hora de emitirse los recibidos a satisfacción, la labor se cumple por parte del Jefe de Planeación.

Lo señalado en los tres párrafos anteriores, se debe al inadecuado ejercicio de la función atribuida, y puede ocasionar pago de los productos sin que se hayan presentado en los términos pactados, estarse generando evasión de los recursos del sistema general de seguridad social y parafiscales e, insatisfacción de los objetivos proyectados con tales contrataciones.

Del recibo a satisfacción

Se evidenció que la supervisión certifica el recibido a satisfacción de los bienes y/o servicios, en el formato de recibido a satisfacción se establece que el contratista ha cumplido con todas las obligaciones contractuales, lo cual es impreciso, en razón a que ese formato se expide cada vez que se recibe un producto, de modo que se requiere claridad sobre las obligaciones que específicamente se han cumplido.

Se indica que hay cabal cumplimiento de las obligaciones del sistema de seguridad social, pese a que en algunos casos no se ha verificado tal situación, sino simplemente la certificación que allega el contratista sobre estar al día en las mismas.

Lo anterior debido a la imprecisión en los términos usados, lo que puede generar afectaciones al erario, en razón a que se pueda alegar un cumplimiento total del contrato cuando ello no ha sucedido; del mismo modo, afectar al sistema de



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

seguridad social, por certificar cabal cumplimiento de los aportes en salud y pensiones, así como poner en riesgo a la entidad, dado que si el contratista no ha cotizado en riesgos laborales y le sucede un accidente, puede responsabilizar del mismo a la administración.

Respuesta MADS

«La supervisión de los contratos en cuestión, se ha ejercido de manera adecuada, tanto para la revisión de los informes o productos y del cumplimiento de las obligaciones del sistema general de seguridad social y parafiscales.»

CONTRATO 444 DE 2012: (Armando Ardila)

La Dra. Paola Celis fue designada como supervisora del contrato 444 de 2012 mediante el comunicado interno No 8300-352721 del 16 de octubre de 2012 (folio 72) por parte del Secretario General como ordenador del gasto, esto posterior a dejar el cargo como de Jefe de la Oficina Asesora de Planeación y asumir el cargo de asesora del despacho del Ministro. No obstante la Dra. Celis renunció al cargo el 31 de octubre de 2012, asumiendo la supervisión el nuevo Jefe de la Oficina Asesora de Planeación, el Dr. Carlos Pachón, quien fue nombrado en el cargo a partir del 4 de octubre de 2012. En este sentido, se cumple con lo establecido en el contrato que la supervisión del contrato será ejercida por parte del Jefe de la Oficina Asesora de Planeación, ya que el funcionario quien delegó el ordenador del gasto se retiró de la entidad.

Se solicita al Grupo Auditor tener en cuenta los que se ha señalado a lo largo de este escrito respecto de los contratos: 510, 521, 532, 543 y 547».

Recibo a satisfacción:

«Son los supervisores de acuerdo con sus obligaciones quienes al diligenciar dicho formato establecido en el Sistema de Gestión de Calidad, verifican cada una de las obligaciones, compromisos, informes o productos de los entregables y certifican sobre su calidad y oportunidad.»

En este sentido, este no es un formato de trámite que se suscriba sin la respectiva verificación, sino un control más dentro de la cadena que conduce al pago y que verifica no sólo el recibo a satisfacción, sino todos los pagos a los aportes en seguridad social».

Respuesta MADS

“El control de pagos de aportes a pensión, salud y riesgos profesionales es efectuado de manera integral al interior del Ministerio, es decir en primer lugar el



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Supervisor firma el recibo a satisfacción previa la verificación del pago y posteriormente la Coordinación de Tesorería, Presupuesto, Cuentas y Contabilidad, verifica nuevamente que el contratista haya cancelado dichas sumas de acuerdo al porcentaje establecido por la Ley, todo lo anterior, mediante la revisión de las respectivas planillas de pago.

Así las cosas, los supervisores cumplen con la exigencia del artículo 50 de la Ley 789 de 2002 que señala que toda Entidad Estatal “... requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar (...)” (subrayado fuera de texto).

En conclusión, cuando el Supervisor del contrato suscribe el Recibido a Satisfacción, ha verificado el cumplimiento de la norma en el formato establecido por el Ministerio certificando “... que el Contratista dio cumplimiento a lo establecido en las disposiciones legales vigente sobre el régimen de seguridad social y cumplió con los aportes a salud y pensión”.

Ahora bien, con la nueva implementación de los formatos de gestión de calidad, el Ministerio ha acogido un nuevo formato denominado “Informe Periódico de Supervisión”, en el que el Supervisor deja constancia de la verificación sobre el cumplimiento de la obligación de pago de los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje; asimismo, en el formato se discrimina el concepto del aporte, el valor y la entidad a la cual está afiliado el contratista.

Así las cosas, la supervisión despliega toda la actividad con rigor teniendo en cuenta que al suscribir el Recibido a Satisfacción, de acuerdo con el formato establecido por el Sistema de Gestión de Calidad, se describe el avance correspondiente a la ejecución de las obligaciones pactadas.

Es necesario precisar, que el procedimiento de supervisión para los contratos de consultoría por prestatarios del BIRF, es permanente. El Ministerio, que obra como Contratante, adelanta las siguientes verificaciones:

1-. Al momento de la celebración del contrato, incorpora como obligación contractual, el cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones frente al Sistema de Seguridad Social Integral, e incluso en las minutas contractuales se incluye la verificación de efectiva cancelación mensual de los aportes parafiscales a cargo del contratista. Adicionalmente, se verifica que el futuro contratista se



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

encuentra al día en el pago de sus obligaciones con el Sistema de Seguridad Social Integral, antes de la suscripción del contrato.

2-. A partir del mandato legal contenido en la Ley 828 de 2003, se reitera que mensualmente el supervisor del contrato, verifica la adecuada y oportuna cancelación de los aportes por parte del contratista, y éste se realiza a través de la suscripción del Recibido a Satisfacción.

3-. De conformidad con lo previsto por el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, al momento de liquidar los contratos objeto del presente texto, el Ministerio verifica y deja constancia del cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista frente a los aportes parafiscales durante toda su vigencia.

Tiene claro el Ministerio que así como se constituye obligación legal para la Administración la de verificar el pago y el monto debido a los Sistemas de Seguridad Social, por parte de los contratistas, también es obligación principalísima derivada del acto jurídico, cualquiera que sea su modalidad, el pago oportuno a dichos trabajadores independientes, que imprime la celeridad a los trámites de las cuentas de cobro o sus equivalentes.

Como corolario de las recomendaciones que por éste acto se adoptan, es prudente reiterar la voluntad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de erradicar la evasión al pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social, por lo tanto, considera importante aclarar que el procedimiento establecido ha cumplido su finalidad teniendo en cuenta que en la vigencia 2012 no se tuvieron requerimientos por parte de las Entidades Promotoras de Salud, Administradoras de Riesgos Profesionales, y las Administradoras de Fondos de Pensiones.”

Análisis de la Respuesta

Acorde con las precisiones del MADS, cabe señalar que desde el principio se ha entendido que un Supervisor recibe la información correspondiente al producto(s) y demás requerido encada caso, del mismo modo, que por medio del formato de recibo a satisfacción se hagan anotaciones sobre el cumplimiento del Contratista.

En lo que respecta al Sistema General de Seguridad Social y parafiscales, se parte de lo estipulado por el artículo 50 de la Ley 789, denominado **control a la evasión de los recursos parafiscales**, que determina que en “*la celebración, renovación o liquidación por parte de un particular, de contratos de cualquier naturaleza con Entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a*



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

ello haya lugar. Las Entidades públicas en el momento de liquidar los contratos deberán verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes mencionados durante toda su vigencia, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron haber sido cotizadas.

En el evento en que no se hubieran realizado totalmente los aportes correspondientes, la Entidad pública deberá retener las sumas adeudadas al sistema en el momento de la liquidación y efectuará el giro directo de dichos recursos a los correspondientes sistemas con prioridad a los regímenes de salud y pensiones, conforme lo define el reglamento (...).

Como se aprecia, es necesario requerir los soportes de los aportes, verificarlos y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones, realizando una relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron ser cotizadas; si la relación determina que hay incumplimiento, se debe hacer retención de las sumas adeudadas para realizar el giro de lo correspondiente a los respectivos sistemas (salud, pensiones, riesgos laborales y parafiscales).

Por lo anterior, es necesario que no haya duda de que el reproche presentado en ejercicio de la auditoría es por la no evidencia de la verificación cumplida por parte de la supervisión de los contratos, que para tal efecto se surtió por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; situación que no permite establecer si se ha venido cumpliendo con el control a la evasión de los recursos del sistema general de seguridad social y parafiscales.

Además, es importante que el MADS haya evidenciado falencias en el formato de “Informe Periódico de Supervisión” y que por ende le realice los ajustes que se han señalado, entre los cuales se encuentra incluido lo reprochado por esta Auditoría.

A continuación se van a revisar las situaciones particulares postuladas por el MADS, así:

a) CONTRATO 547 de 2012

Se informa que en la carpeta están los pagos correspondientes a los meses de noviembre y diciembre, se allegan copias de los respectivos pagos, pese a lo anterior, en el recibido a satisfacción se da a entender que el cumplimiento ha sido total, pese a que no se evidencia cómo se realizó la verificación del cumplimiento del pago de aportes, ni explicado porque los aportes de riesgos laborales entre una mensualidad y la siguiente varíen tan significativamente, por lo anterior, si bien es válido que se haya realizado cualquier ejercicio para constatar el cumplimiento, del mismo no se deja el registro respectivo.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

b) CONTRATO 510 DE 2012

Respecto de las certificaciones que se presentan sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social y parafiscales, se entiende que las mismas corresponden al lapso de los seis (6) meses anteriores al de la presentación de la oferta, así como al de la celebración del contrato, renovación o liquidación por parte de un particular, de contratos de cualquier naturaleza con Entidades del sector público.

Pese a lo anterior, acorde con el título del artículo 50 de la Ley 789: **control a la evasión de los recursos parafiscales**, no es lógico que la verificación y determinación del cumplimiento se limiten a la certificación, dado que entre otros *“en el evento en que no se hubieran realizado totalmente los aportes correspondientes, la Entidad pública deberá retener las sumas adeudadas al sistema en el momento de la liquidación y efectuará el giro directo de dichos recursos a los correspondientes sistemas con prioridad a los regímenes de salud y pensiones, conforme lo define el reglamento”*.

Si bien se entiende que dentro de la documentación se encuentren las planillas que soportan el pago de aportes al sistema general de seguridad social y parafiscales, no se ha evidenciado el cómo se ha llevado a cabo la verificación y por ende, cómo se determinó el control de la evasión.

c) CONTRATO 521 DE 2012

Efectivamente *“el sistema de protección social se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo”*.

Sin embargo, se considera que no puede ser tan restrictivo en la comprensión del sistema, dado que legalmente en Colombia hay la posibilidad de que los extranjeros desarrollen labores, tanto para empresas nacionales como internacionales, acorde con lo anterior, se puede consultar el documento: *“Sistema de Seguridad Social en Salud Régimen Contributivo”* emanado en 2004 por el Ministerio de la Protección Social y que se puede consultar en: <http://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/SISTEMA%20DE%20SEGURIDAD%20SOCIAL%20EN%20SALUD.pdf>, según el cual *“es obligatoria la afiliación como cotizantes de: Todas las personas nacionales o extranjeras residentes en Colombia, vinculadas mediante contrato de trabajo que se rija por las normas colombianas, (incluidas aquellas personas que presten sus servicios en las sedes diplomáticas y organismos internacionales acreditados en el país) (...)”*.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Acorde con lo anterior, es claro que el caso que nos ocupa, corresponde a una empresa extranjera con trabajadores que no están vinculados acorde con la normatividad colombiana y, es en esa forma que se entiende su exclusión de cumplir con esta obligación.

d) CONTRATO 407

Se entiende que no exista la obligación del contratista de estar aportando al sistema de riesgos laborales; pese a lo anterior, no se evidencia cómo se realizó la verificación del cumplimiento del pago de aportes.

e) CONTRATO 543

La respuesta explica los cambios metodológicos entre la propuesta inicial y la presentación del primer producto, explicando que desde el Acta de negociación se precisó que la metodología trataría menos temas de los presupuestados por el proponente, lo cual no fue del todo claro en ese momento.

Igualmente, se entiende que con posterioridad hay ajustes, que vinieron a comprenderse con esta respuesta, pero, que deberían ser claros a partir de la evidencia en el informe de supervisión realizado.

f) APORTES PARAFISCALES CONTRATOS 543 Y 532

Respecto de las certificaciones que se presentan sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social y parafiscales, se entiende que las mismas corresponden al lapso de los seis (6) meses anteriores al de la presentación de la oferta, así como al de la celebración del contrato, renovación o liquidación por parte de un particular, de contratos de cualquier naturaleza con Entidades del sector público.

Pese a lo anterior, acorde con el título del artículo 50 de la Ley 789: control a la evasión de los recursos parafiscales, no es lógico que la verificación y determinación del cumplimiento se limiten a la certificación, dado que entre otros *“en el evento en que no se hubieran realizado totalmente los aportes correspondientes, la Entidad pública deberá retener las sumas adeudadas al sistema en el momento de la liquidación y efectuará el giro directo de dichos recursos a los correspondientes sistemas con prioridad a los regímenes de salud y pensiones, conforme lo define el reglamento”*.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Se insiste en que no se ha evidenciado el cómo se ha llevado a cabo la verificación realizada a los aportes al sistema general de seguridad social y parafiscales y por ende, cómo se determinó el control de la evasión.

g) CONTRATO 444

Se informa que en la carpeta están los pagos correspondientes al sistema general de seguridad social, pese a lo anterior, en el recibido a satisfacción se da a entender que el cumplimiento ha sido total, pese a que no se evidencia cómo se realizó la verificación del cumplimiento del pago de aportes.

Si bien la aclaración de que el pago es respecto de los productos, en las planillas no se efectúa el ejercicio de la misma forma, sino que se hace sobre una mensualidad, por ende, en dicho lapso debe estar reflejado el total del periodo; vale resaltar que en este caso se encontraron los aportes de los meses de noviembre y diciembre de 2012, teniendo como base la suma de \$4.900.000 en cada caso, pese a que el total del contrato es de \$49.000.000, es decir que el 40% sobre el cual se entiende que debe sufragar los aportes es de \$19.600.000

Respecto de la reiteración sobre lo sucedido en el caso del ejercicio de la supervisión, se insiste en que dentro del expediente debe estar suficientemente claro y no esperar a que se indague sobre el particular, lo cual en todo caso es comprensible.

Sobre los productos, es claro que no tenían fecha de entrega y, se manifiesta que si bien se ha señalado, es porque del informe de supervisión y de lo expresado en la respuesta, no se encuentra la totalidad de la información o la referencia del destino dado a algunos de los productos.

Acorde con lo señalado en cada caso, excepto el contrato 521; el hallazgo se mantiene, con incidencia disciplinaria, por el incumplimiento a lo establecido en el artículo 50 de la Ley 789 de 2003. Es decir específicamente en lo referente al sistema general de seguridad social y parafiscal, toda vez que no se ha evidenciado el cómo se lleva a cabo la verificación y control de la evasión a los sistemas.

HALLAZGO 73 Evaluación de los productos recibidos.

Se requiere la contratación de bienes y servicios para el fortalecimiento del Programa de Inversión del Desarrollo Sostenible, mediante el cual se desarrolla un conjunto de acciones estratégicas intersectoriales definidas por el PND en materia de Gestión Integral del Recurso Hídrico, Gestión Ambiental Sectorial y Urbana y Buen Gobierno para la Gestión Ambiental que contribuyan al Desarrollo Sostenible



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

del país, mediante la atención de problemas ambientales de impactos significativos en salud y la calidad de vida de los grupos más vulnerables de la población colombiana.

Verificada la ejecución de los Contratos 407, 444, 510, 521, 532 (en ejecución), 543 y 547, no se evidencia que los productos entregados presenten la evaluación del beneficio logrado o, que hayan servido para la formulación de políticas o de la normativa que se proponía adoptar a partir de las consultorías pactadas.

Lo anterior debido a la falta de evaluación de los objetivos propuestos en los términos de referencia, teniendo como base los productos recibidos. Este hecho puede ocasionar Insatisfacción de los objetivos proyectados con tales contrataciones.

Además se evidenció que en el formato de recibido a satisfacción se establece que el contratista ha cumplido con todas las obligaciones contractuales, lo cual es impreciso, en razón a que ese formato se expide cada vez que se recibe un producto, de modo que se requiere claridad sobre las obligaciones que específicamente se han cumplido.

Se indica que hay cabal cumplimiento de las obligaciones del sistema de seguridad social, pese a que en algunos casos no se ha verificado tal situación, sino simplemente la certificación que allega el contratista sobre estar al día en las mismas.

Lo anterior debido a la imprecisión en los términos usados, lo que puede generar afectaciones al erario, en razón a que se pueda alegar un cumplimiento total del contrato cuando ello no ha sucedido; del mismo modo, afectar al sistema de seguridad social, por certificar cabal cumplimiento de los aportes en salud y pensiones, así como poner en riesgo a la entidad, dado que si el contratista no ha cotizado en riesgos laborales y le sucede un accidente, puede responsabilizar del mismo a la administración.

Respuesta MADS

«1) *CON REFERENCIA AL CONTRATO 510 DE 2012: (Universidad del Valle)*

En el informe final del contrato 510 (ver folios 273 a 297 que se encuentran en la carpeta contractual y se anexa al presente informe) se hace la evaluación de cada uno de los módulos del curso, hecha por los mismos participantes, en la que se evaluó, la relevancia de los temas tratados, el contenido y profundidad de los módulos y la plataforma tecnológica usada para el desarrollo del diplomado, en la que se muestra claramente que la calificación es excelente. Esta evaluación sirvió



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

de base para la expedición del recibo a satisfacción del producto hecho por el Supervisor del contrato.

Adicionalmente, la estrategia de capacitación por medio de diplomados virtuales ha contribuido al cumplimiento del 5 objetivo de la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, y que se seguirá desarrollando hasta alcanzar el nivel técnico necesario para lograr una buena gestión del agua en el país por parte de las autoridades ambientales.

2) CON REFERENCIA AL CONTRATO 521 DE 2012: (UT Aguas de Valencia)

Con respecto al Contrato 521, los resultados obtenidos del mismo, sirven de insumo para la inclusión de riesgo en los procesos de ordenamiento ambiental del territorio, mediante la definición de metodologías para la evaluación de riesgos por amenazas de inundación y su inclusión en el componente de gestión del riesgo de acuerdo a lo establecido en el artículo 31 de la Ley 1523 de 2012 y en la reglamentación del artículo 206 de la Ley 1450 de 2011 sobre rondas hídricas, reglamentaciones que en la actualidad adelanta el Ministerio.

3) CON REFERENCIA AL CONTRATO 547 DE 2012: (Jairo Cesar Fúquene Ramos)

El contrato 547 de 2012, el consultor individual desarrollaba sus actividades de acuerdo con las instrucciones del Director de la Dirección de Recurso Hídrico, con el fin de articular todas las actividades técnicas y avances del Componente 2 del manejo Integral del Agua. Lo anterior, se evidencia en la consolidación que ha alcanzado la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico.

4) CON REFERENCIA AL CONTRATO 407 DE 2012: (Saúl Santamaría)

Los productos entregados bajo el contrato 407 de 2012 están siendo utilizados en el proceso de actualización normativa de la regulación de calidad de combustibles, lo cual a su vez permite al MADS actualizar las regulaciones de emisiones vehiculares. Dentro del proceso de actualización de la calidad de combustibles, actualmente el MADS se encuentra trabajando con el Ministerio de Minas y Energía y ECOPETROL en la actualización de la regulación y estándares de calidad de la gasolina en Colombia.

El producto final contiene un borrador de la actualización de la regulación de combustibles, que es último paso que se puede lograr con la consultoría y satisface las obligaciones pactadas. El proceso posterior de expedición del proyecto normativo toma tiempo, ya que requiere de un amplio análisis de los



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

productos obtenidos por medio de la consultoría y concertación con las entidades arriba mencionadas.

Por lo anterior, la actualización normativa no puede darse de forma inmediata a la finalización de la consultoría, sin embargo, esto no representa insatisfacción en los productos entregados ni tampoco evidencia un bajo impacto de la contratación.

5) CON REFERENCIA AL CONTRATO 532 DE 2012: (SIGMA Gestión de Proyectos S.A.S.)

En relación con el Contrato 532 de 2012 (en ejecución), se tendrá en cuenta la observación realizada por la Contraloría, para resaltar el impacto de los productos de esta contratación en la formulación de políticas o normativa, luego de la entrega de los productos definitivos, en la medida que son estos los que contribuirán a la formulación de un programa de desintegración vehicular de particulares en el país.

6) CON REFERENCIA AL CONTRATO 543 DE 2012: (Fundación Cardiovascular)

La información obtenida a mediante este diagnóstico [sic], es insumo para la actual construcción de Política de Salud Ambiental para Colombia, para la generación de estrategias, identificando algunas necesidades y puntos problemáticos, que posiblemente no habían sido tenidos en cuenta con anterioridad, y que podrán ser incluidos y monitorizados a través del Sistema Unificado de Información en Salud Ambiental (SUISA). Este diagnóstico permitió evidenciar la carencia, desintegración y desarticulación de la información de las diferentes instituciones, lo que se configura en un reto para las instituciones públicas, la CONASA, Comisión Técnica Nacional de Salud Ambiental y por supuesto para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

7) CON REFERENCIA AL CONTRATO 444 DE 2012: (Armando Ardila)

Respecto del contrato 444: Actualmente la oficina asesora de Planeación viene liderando en el marco de la estructuración el sistema integrado de gestión el proceso de políticas. Para ello está considerando todos los productos entregado por el consultor en la consolidación de los procesos, procedimiento, documentos de referencia, formatos y protocolos que serán integrados al sistema por las dependencias. Por lo tanto los beneficios e impacto de los productos de la consultoría se verán reflejados en el corto y mediano plazo de una manera efectiva. Lo anterior es evidente considerando la reciente entrega de los productos y la necesidad de su integración y ajuste adecuados a la institucionalidad.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Finalmente, para mayor información respecto de los alcances previstos para cada contratación se pueden revisar los antecedentes y/o justificaciones establecidas en cada uno de los términos de referencia aprobados por el Banco».

Análisis de la Respuesta

Tal como se señala en el hallazgo, no se evidencia que los productos entregados presenten la evaluación del beneficio logrado o, que hayan servido para la formulación de políticas o de la normativa que se proponía adoptar a partir de las consultorías pactadas.

Esto implica que es necesario dejar constancia de la utilidad alcanzada por los productos obtenidos con las contrataciones desplegadas, dado que la inversión de los recursos en este tipo de consultorías no es menor y, se explica en la medida que se consiguen otros resultados, como puede ser la formulación de políticas o, de procedimientos o, la adopción de tecnologías tendientes a la promoción, control y gestión de sistemas de calidad ambiental.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo.

3.5. SEGUIMIENTO A FUNCIONES DE ADVERTENCIA

- **2012EE0060874 del 7/09/12**

Función de Advertencia. Principio de Precaución y Desarrollo Sostenible. Posibles Riesgos. Hidrocarburos no Convencionales.

La Contraloría General de la República a través de ésta función de advertencia previene a la administración, para que en la regulación técnico ambiental para efectos de la exploración, explotación y licenciamiento de Hidrocarburos no Convencionales, proceso en el que intervienen diferentes actores, se tenga en cuenta el principio de precaución ante el riesgo latente para el patrimonio ambiental por la posible contaminación de aguas subterráneas, la afectación de fuentes hídricas, el riesgo para centros urbanos en el área de influencia, la salubridad pública y el riesgo geológico, por la forma de explotación mediante fracturamiento hidráulico.

Respecto de ésta función de advertencia el MADS señala mediante oficio 800-2-8844 del 20/03/13, que ha identificado como potenciales efectos de la exploración y explotación de yacimientos no convencionales de hidrocarburos YNCH, los grandes volúmenes de agua requerida, que según algunas publicaciones asciende a más de cinco (5) millones de galones para cada operación y se realizan varias de



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

ellas en cada perforación; así mismo se señala que parte de la mezcla incluye elementos tóxicos que pueden regresar a la superficie y contamina las aguas subterráneas o las obras de captación y también se prevé que la actividad puede generar emisiones atmosféricas, además de otros impactos ambientales.

Considera el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible que se hace necesario contar con un conocimiento científico y técnico de las diferentes actividades y fases involucradas en la exploración y explotación de yacimientos de Hidrocarburos no convencionales de hidrocarburos, que incluya la adecuación de sitios, la instalación de infraestructura, las fases de perforación y de fracturamiento hidráulico, la recuperación del producto, las obras para la conducción del mismo, el almacenamiento y finalmente al cumplirse la vida útil del proyecto o de no ser viable la explotación comercial, el cierre y restablecimiento del sitio.

Por lo anterior el Ministro estableció como directriz que en las actividades de exploración y explotación de yacimientos no convencionales de hidrocarburos no se permitirá la realización de vertimientos de las aguas del proceso a los cuerpos de agua superficiales hasta tanto el MADS cuente con la información científica que le permita establecer de manera adecuada parámetros y valores límites para los vertimientos y que sean acordes y atiendan la realidad del país.

Además el Ministerio se encuentra adelantando el establecimiento de mejores prácticas ambientales para reducir el impacto del desarrollo de los YNCH sobre los recursos naturales renovables. De igual manera señalan haber participado de forma activa en las diferentes actividades de gestión del conocimiento que sobre YNCH fueron realizadas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, en los meses de diciembre de 2012 y enero de 2013.

- **FUNCION DE ADVERTENCIA 2012EE67517 del 23/08/12**

DEGRADACION DE ECOSISTEMAS DE PARAMO

La Contraloría General de la República profirió función de advertencia con el fin de advertir sobre los riesgos de daño ambiental de los Ecosistemas de Páramo originados por el Desarrollo de proyectos, obras y actividades en éstos y en la demora en la adopción de los Planes de Manejo Ambiental, ordenación, declaración y delimitación de los Ecosistemas de Páramo en el país, en las escalas adecuadas y la información de referencia suficiente y necesaria sobre su valor ecológico, según sus atributos y funciones eco sistémicas.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante oficio 8000-2-51702 del 5/10/12, señala que ha generado la siguiente normativa encaminada a la



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

protección de los ecosistemas de los páramos, para ser aplicada por las Autoridades Ambientales Regionales:

- Resolución 769 del 5 de agosto de 2002, “por la cual se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos.”
- Resolución 839 del 1 de agosto de 2003, “por la cual se establecen los términos de referencia para la elaboración del Estudio sobre el estado actual de Páramos (EEAP) y del Plan de Manejo Ambiental (PMA) de los Páramos”.
- Resolución 1128 de 2006, “Por el cual se modifica el artículo 10 de la Resolución 839 de 2003 y el artículo 12 de la Resolución 0157 de 2004 y se dictan otras disposiciones”.
- Artículo 34 de la ley 685 de 2001, zonas excluibles de minería.
- Resolución 937 de 2011, mediante la cual se adoptó la cartografía elaborada a escala 1:250.000, proporcionada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, para la identificación y delimitación de los ecosistemas de Páramo, contenida en el Atlas de Páramos de Colombia.
- Se propuso el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo) el cual establece: “Los ecosistemas de Páramos y humedales deberán ser delimitados a escala 1:25:000 con base en los estudios técnicos, económicos y sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. La delimitación será adoptada por dicha entidad mediante acto administrativo. Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los grandes centros urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales realizarán el proceso de zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos de estos ecosistemas, con fundamento en dicha delimitación, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazados por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. Para lo anterior tendrán un plazo de hasta tres (3) años a partir de que se cuente con la delimitación. Parágrafo 1: En los ecosistemas de páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos. Para tales efectos se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada”
- Con base en lo establecido en el numeral 15 del artículo 2 del Decreto 3570 de 2011, se elaboró los términos de referencia para la elaboración de los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales para la identificación y delimitación de complejos de páramos a escala 1:25.000, los cuales



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

fueron remitidos a las Autoridades Ambientales Regionales el 30 de julio de 2012.

Además se suscribió el convenio 018 de 2012 entre el MADS y el IAvH, que tiene como objeto entre otros la actualización y compilación de la cartografía y los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales para mínimo 3 casos prioritarios de delimitación a escala 1:25.000, así como la actualización de los contenidos del Atlas de Páramo.

Teniendo en cuenta lo establecido en las mencionadas normas el Ministerio compiló la información de las acciones realizadas por las Autoridades Ambientales Regionales y Parques Nacionales Naturales, evidenciando para cada uno de los Páramos existentes en Colombia, si cuentan con caracterización y su año de elaboración, así mismo si se cuenta con Plan de Manejo y el estado actual del mismo.

De la información suministrada por el MADS se encuentra que las Autoridades Ambientales Regionales cuentan con la caracterización y con el Plan de Manejo Ambiental para el Páramo sobre el cual tienen jurisdicción, sin embargo no han cumplido con dicha obligación las siguientes Corporaciones:

- CDMB: Páramo del Almorzadero,
- CAS: Páramo del Cocuy, Páramo Telecom-Merchan
- CORPORINOQUIA: Páramo del Cocuy, Páramo de Pisba, Páramo Origanos, Páramo Angota, Páramo de Sumapaz, Páramo de Chingaza,
- CORPOBOYACA: Páramo Rechiniga, Páramo de Pisba Páramo Casadero, Páramo Curital, Páramo Bijagual, Páramo Mapache, Páramo Siachoque, Páramo Cortadera o Toca, Páramo Alfombras o Suse, Páramo Origanos, Páramo Angota, Páramo Guantiva-Rusia, Páramo Telecom-Merchan, Páramo Chontal,
- CORPOCHVOR: Páramo Siachoque,
- CORPOAMAZONIA: Páramo de Miraflores,
- CARDER: Páramo Nevados, Páramo Citará
- CVC: Páramo Las Herosas, Páramo Chili Barragán,
- CRC: Páramo Las Herosas, Nevado del Huila-Moras, Páramo Guanacas-Puracé-Coconucos, Páramo Puracé-Sotará y Páramo Cerro Plateado
- CORPONARIÑO: Páramo Tabana-Las Ovejas, Páramo Alcalde, Páramo Palacios, Páramo Azonal y Páramo Cerro Plateado
- CODECHOCÓ: Páramos Citará y Frontino
- CORANTIOQUIA: Páramo Frontino y Urrao.

La resolución no contempla sanción alguna en caso de incumplimiento a la obligación impuesta.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- **FUNCION DE ADVERTENCIA 2012EE22137 DEL 18/04/12**

LICENCIAS AMBIENTALES

La Contraloría General de la República profirió función de advertencia con el fin de advertir sobre los riesgos de daño ambiental derivados del proceso de licenciamiento ambiental, teniendo en cuenta la debilidad normativa e institucional en el proceso de licenciamiento ambiental en el país.

El MADS en su oficio 8200-2-6168 del 27 de febrero de 2013 señala que con la creación de la ANLA se busca no solo agilizar los procesos de licenciamiento sino también mejorar las evaluaciones ambientales que se efectúan para determinar los impactos ambientales que generen los proyectos, obras o actividades sujetas a éste requisito, así como el seguimiento estricto de las condiciones y obligaciones impuestas en el marco de las licencias ambientales.

Además el MADS se encuentra revisando actualmente los siguientes instrumentos:

- Los términos de referencia utilizados para la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental – EIA, instrumento base para decidir la viabilidad ambiental de los proyectos obras o actividades.
- Los manuales de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales.
- En el último año se viene desarrollando un trabajo para obtener un diagnóstico de los impactos acumulativos y sinérgicos mediante la evaluación regionalizada y sectorizada de proyectos. En este sentido se están evaluando como proyectos piloto toda la evaluación del sector hidrocarburos en Casanare y Meta, la evaluación del sector minero en el Cesar y del sector portuario carbonífero en los municipios de Ciénaga y Santa Marta.

En materia sancionatoria el MADS presentó y acompañó el proceso legislativo que derivó en la expedición de la Ley 1333 de 2009, por medio del cual se adoptó el procedimiento sancionatorio ambiental. En la actualidad el MADS se encuentra apoyando un proyecto legislativo a través del cual busca modificar la citada ley.

Por otra parte el MADS ha realizado, en materia de políticas públicas ambientales la actualización de la Política Nacional de Biodiversidad, el Manual para la asignación de compensaciones por pérdida de biodiversidad el cual contiene los pasos para determinar y cuantificar las medidas de compensación respondiendo a tres inquietudes cuándo compensar, dónde compensar y cómo compensar.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El MADS también expidió la Política Nacional para la gestión del Recurso Hídrico y como desarrollo de ésta política se actualizó la normatividad relacionada con el Ordenamiento del Recurso Hídrico a través del Decreto 3930 de 2010.

Adicionalmente se inició un proceso de actualización de la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras Insulares de Colombia.

Se ha venido desarrollando la herramienta Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) con el fin de articularse con otros Ministerios para identificar y prevenir los impactos ambientales acumulativos.

- **FUNCION DE ADVERTENCIA 2012EE10724 DEL 22/02/12**

Páramo de Santurbán

La Contraloría General de la República advirtió sobre los riesgos que a nivel ambiental se pueden presentar por la inscripción en el Registro Minero y consecuente ejecución del contrato de concesión suscrito con la empresa Leyhat Colombia Sucursal S.A., el cual contiene títulos que se superponen totalmente con el área del Páramo.

El MADS mediante oficio 8000-E2-21391 del 23/03/13, señala que en cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Ley 1382 de 2010, el Ministerio de Ambiente suscribió el Convenio MAVDT- IAvH 282 de 2010, en el cual se definieron los criterios de delimitación de los ecosistemas de Páramo, abordando los componentes biogeofísico, sociocultural, de integridad ecológica y de resolución espacial y tecnológica.

El MADS también firmó con el IAvH el Convenio No. 105 de 2011, mediante el cual se actualiza el Atlas y la cartografía de las áreas de Páramo a escala 1:100.000, así como delimitación de tres páramos a escala 1:25.000. Así mismo el Ministerio conjuntamente con el Instituto llevará a cabo talleres con las Corporaciones Autónomas Regionales y Desarrollo Sostenible, con el fin de socializar los criterios y analizar conjuntamente los límites de los páramos a escala 1:100.000.

Se adoptó mediante Resolución 937 de 2011, la cartografía elaborada a escala 1:250.000 proporcionada por el IAvH para la identificación y delimitación de los Ecosistemas de Páramo contenida en el Atlas de Páramos de Colombia.

Para el caso de Santurbán el MADS superpuso en el polígono del Título No. 0050-68 con la cartografía a escala 1:250.000 contenida en el Atlas y se estableció que



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

se encuentra en su totalidad al interior del Páramo de Santurbán; razón por la cual ofició al Servicio Geológico Colombiano para lo de su competencia.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

4. ANEXOS

Estados Contables MADS vigencia 2012

Estados Contables FONAM vigencia 2012