



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## INFORME DE AUDITORÍA

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - MADS

VIGENCIA 2013

CGR-CDMA- No. 046

Diciembre de 2014



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL  
CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA CAR**

Contralora Delegada para el Sector  
Medio Ambiente

Carolina Montes Cortes

Directora de Vigilancia Fiscal

María Fernanda Rojas C.

Supervisor Nivel Central

Fernando Grillo Parra

Responsable de Auditoría

Ximena Ordoñez Barbosa

Integrantes del Equipo Auditor

Liliana A. Villamizar Cabrera

Ivonne Janeth Guerrero Celis

María Alcira Sánchez Sánchez

José Ignacio Paredes Villota

Stella Espinosa Ricaurte

Apoyo Técnico Ingenieros:

Margarita Rosa Doria Hernández

Natking Coll Alba

Jaider Rincón



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## TABLA DE CONTENIDO

1. DICTAMEN INTEGRAL .....	5
1.1. Gestión y Resultados .....	7
1.1.1. <i>Control de Gestión</i> .....	8
1.1.1.1. Procesos administrativos .....	8
1.1.1.2. Indicadores .....	8
1.1.1.3. Gestión presupuestal y contractual .....	9
1.1.1.3.1. Gestión presupuestal.....	9
1.1.1.3.2. Gestión contractual .....	9
1.1.1.4. Prestación del bien o servicio .....	10
1.1.2. <i>Resultados</i> .....	10
1.1.2.1Objetivos misionales .....	10
1.1.2.2 Cumplimiento e impacto de políticas públicas, planes, programas y proyectos .....	11
1.1.3. <i>Control de Legalidad</i> .....	11
1.1.4. <i>Control Financiero</i> .....	11
1.1.4.1. Razonabilidad o Evaluación Financiera .....	12
1.1.4.2. Opinión de los Estados Financieros .....	13
1.1.5. <i>Evaluación del Control Interno.</i> .....	14
1.1.6. <i>Atención de denuncias</i> .....	14
1.2. FENECIMIENTO DE CUENTA .....	14
1.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	14
1.4. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	14
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	16



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

2.1 GESTIÓN Y RESULTADOS .....	16
2.1.1. <i>Control de Gestión</i> .....	17
2.1.1.1 Procesos administrativos .....	17
2.1.1.2 Indicadores.....	24
2.1.1.3.    Gestión presupuestal y contractual.....	34
2.1.1.3.1 Gestión presupuestal .....	34
2.1.1.3.2. Gestión Contractual .....	38
2.1.1.4.    Prestación del bien o servicio.....	95
2.1.2 <i>Control de Resultados</i> .....	98
2.1.2.1    Objetivos Misionales .....	99
2.1.2.2    Cumplimiento e impacto de políticas públicas, planes, programas y proyectos.....	102
2.1.3 <i>Legalidad</i> .....	133
2.1.3.1    Aplicación de normas Procesos Judiciales.....	133
2.1.4 <i>Financiero</i> .....	134
2.1.4.1    Razonabilidad de los estados financieros .....	134
2.1.4.2    Evaluación Financiera Crédito BIRF 8133Co .....	154
2.1.5 <i>Evaluación del Control Interno</i> .....	157
3.    Atención Denuncias .....	162
4.    Seguimiento a Funciones de Advertencia .....	162
ANEXOS.....	177



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## 1. DICTAMEN INTEGRAL



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Doctor

**GABRIEL VALLEJO LOPEZ**

Ministro

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS-

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, 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 2013 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 de acuerdo 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 de la cuenta, con fundamento en la evaluación de la gestión y resultados (Control de Gestión, de Resultados, Financiero -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 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, rindió la cuenta o informe anual consolidado por la vigencia fiscal del año 2013, dentro de los plazos previstos en la resolución orgánica No 7350 de 2013.



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 su 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.

### **1.1. 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 fueron verificadas y calificadas por el equipo auditor.

Con base en las conclusiones y hallazgos relacionados en este informe, la Contraloría General de la República, considera que el concepto sobre gestión y resultados para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS es DESFAVORABLE, con una calificación de 70,507 para la vigencia 2013, de acuerdo con la Guía de auditoría de la CRG.

A continuación se desagregan los resultados obtenidos por cada uno de los componentes y factores.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

### 1.1.1. Control de Gestión

El resultado obtenido en este componente es de 63.06 puntos, equivalente al 20%, para una calificación ponderada de 12,61%.

#### 1.1.1.1. Procesos administrativos

La calificación de este factor fue de 65 puntos, equivalente al 15%, para una calificación ponderada de 9.75%.

Se analizó el proceso administrativo llevado a cabo por la Oficina Asesora de Planeación en cuanto al seguimiento y monitoreo del plan de acción del MADS vigencia 2013, la herramienta utilizada para el seguimiento del mismo PA y los indicadores rendidos en la cuenta a la CGR.

Además se analizó para el área de Talento Humano el procedimiento administrativo de cobro de incapacidades por enfermedad, maternidad y/o paternidad.

#### 1.1.1.2. Indicadores

La calificación de este factor fue de 60 puntos, equivalente al 25%, para una calificación ponderada de 15%.

Para la evaluación de este componente se tuvo en cuenta la formulación, oportunidad y confiabilidad de la información rendida por el MADS en la cuenta – SIRECI para la vigencia 2013, correspondiente a dos indicadores:

- Eficacia: mide el porcentaje de ejecución física promedio del avance de las actividades del plan de acción.
- Economía: mide el nivel de ejecución presupuestal.

El ministerio no utilizó indicadores de gestión en los términos de eficiencia, equidad, valoración de costos ambientales, y únicamente utilizó uno para economía y uno para eficacia, los cuales solo miden el avance de los programas y proyectos y la inversión efectuada en los mismos, pero que no fueron utilizados para medir, evaluar y controlar el logro de objetivos y metas, lo que no contribuye a la Entidad mejorar de los procesos y adelantar acciones correctivas en forma oportuna.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

### 1.1.1.3. Gestión presupuestal y contractual

Este factor evalúa el manejo de recursos públicos, es decir, los procesos de planeación, asignación, ejecución y evaluación de recursos, y los procesos de adquisición de bienes y servicios.

La calificación de este factor obtuvo como resultado 67.5. Su ponderación dentro del componente es del 35%.

#### 1.1.1.3.1. Gestión presupuestal

Para la vigencia 2013 el presupuesto aprobado fue de \$183.026 millones, de los cuales \$27.833 millones se destinaron a Gastos de Personal, \$5.530 millones a Gastos Generales, \$42.411 millones a transferencia y \$155.127 millones para inversión.

Los compromisos adquiridos durante el año ascendieron a \$155.127 millones y los pagos a \$132.578 millones.

La calificación de este componente es de 80 puntos.

#### 1.1.1.3.2. Gestión contractual

La evaluación de este factor tuvo por objeto determinar la eficiencia y la eficacia en la gestión realizada por el ministerio en las distintas etapas de la contratación.

Esta evaluación tuvo alcance sobre los procesos de estudios previos y pliegos de condiciones, selección de proveedores, formalización del contrato, ejecución contractual, anticipos y modificaciones, supervisión e interventoría y liquidación.

Para la evaluación de la contratación suscrita por el MADS, relacionada con el desarrollo de obras públicas se contó con el apoyo de dos ingenieros civiles a fin de que verificaran las obras contratadas y ejecutadas en el Departamento del Atlántico.

En el proceso auditor se evidenciaron deficiencias en la planeación contractual y en la supervisión frente al desarrollo del objeto contractual, generando modificaciones y adiciones en tiempo que ponen en riesgo la satisfacción de las necesidades de la comunidad afectada.

En cuanto al cumplimiento oportuno de las condiciones pactadas en los contratos, existe la obligación para el MADS de vigilar el cumplimiento de las obligaciones



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

de las corporaciones y de los municipios con los que se celebran convenios, obligaciones sobre las cuales se evidenciaron hallazgos de auditoría.

Así mismo se observó incumplimiento de la obligación de registrar la contratación de manera oportuna en SECOP, tanto de contratos como de convenios, y debilidades en el aseguramiento del mantenimiento de las hectáreas reforestadas en los contratos de reforestación.

Estos hechos pueden afectar la eficiencia, la eficacia, economía y equidad en el desarrollo misional de la entidad. La calificación en este componente es de 67.5 puntos.

#### 1.1.1.4. Prestación del bien o servicio

La calificación de este factor fue de 58.8 puntos, equivalente al 25%, para una calificación ponderada de 14.69%.

Se verificó la capacidad para atender la demanda de los bienes o servicios ofrecidos por el MADS como órgano formulador y rector de política, los cuales buscan reglamentar temas ambientales.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 el MADS adquirió compromisos respecto de la formulación e implementación de Políticas Públicas estratégicas para el país, sin embargo el avance en la reglamentación durante la vigencia 2013 no se evidencia debido a que quedaron políticas y documentos Conpes sin formular y adoptar.

#### 1.1.2. Resultados

El resultado obtenido en este componente es de 63.33 puntos, equivalente al 30%, para una calificación ponderada de 19%.

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.

##### 1.1.2.1 Objetivos misionales

La calificación de este factor fue de 65 puntos, equivalente al 50%, para una calificación ponderada de 32.5%.

Se evaluó el grado de cumplimiento en términos de Cantidad, Calidad, Oportunidad y Coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Esta evaluación tuvo alcance sobre los procesos de supervisión y vigilancia, investigación, planificación y regulación y participación y educación ciudadana.

Los planes de acción tienen coherencia con el PND 2010-2014, hay corresponsabilidad entre los lineamientos del PNA y los programas y proyectos del PA del MADS.

#### 1.1.2.2 Cumplimiento e impacto de políticas públicas, planes, programas y proyectos

La evaluación de este componente tuvo en cuenta los procesos de formulación, seguimiento y monitoreo, resultados e impacto.

Este componente tiene una ponderación del 50% del Control de Resultados, y obtuvo una calificación de 61.7.

Teniendo en cuenta que las metas del Plan de Acción se definen como los resultados o logros que se esperan obtener con la ejecución de cada uno de los proyectos que lo conforman, deben estar enfocadas a dar cumplimiento al programa de gobierno.

Evaluada la ejecución de los programas y proyectos se evidencia incumplimiento de metas programadas por las direcciones evaluadas. De igual manera se observaron hallazgos en el seguimiento a lo planeado en las metas por el MADS.

#### 1.1.3. Control de Legalidad

El control de legalidad obtuvo una calificación de 62.5, teniendo en cuenta las debilidades en la supervisión de manera permanente y oportuna en la ejecución contractual, se evidenciaron deficiencias en la planeación, y en la publicación de los contratos y convenios.

La calificación de este componente fue de 62.5 puntos.

#### 1.1.4. Control Financiero

En cumplimiento de la auditoria prevista en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal de la vigencia 2013 fueron examinados los Estados Contables del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, a 31 de diciembre de 2013.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

#### 1.1.4.1. Razonabilidad o Evaluación Financiera

A 31 de diciembre de 2013 el activo de la entidad ascendió a \$137.978 millones, representados principalmente por las inversiones, cuyo valor fue a la misma fecha de \$104.303 millones, con una participación del 75.59% del activo. El segundo lugar en representatividad lo tiene la propiedad, planta y equipo, por valor de \$18.754 millones, con una participación del 13.46% y en tercer lugar la cuenta de deudores que suma \$2.951 millones.

El pasivo para la misma fecha sumó \$148.214 millones. La cuenta está representada principalmente por Pasivo estimado por valor de \$133.948 millones, con una participación en el pasivo del 90.58%, Cuentas por pagar por valor de \$13.814 millones, correspondientes al 9.32% y Obligaciones laborales por valor de \$151 millones, valor que no es representativo frente al nivel de materialidad.

A 31 de diciembre de 2013 el Patrimonio de la entidad reveló un saldo negativo de \$10.237 millones, lo que refleja una gran variación con respecto al saldo también negativo a 31 de diciembre de 2012 de \$38.946 millones.

Al respecto, es importante mencionar que además de los movimientos contables normales de la entidad, a 31 de diciembre de 2013 se realizó un ajuste por valor \$25.185 millones, que ajustó las provisiones de procesos judiciales, y que impactó el resultado del ejercicio, y en consecuencia, el patrimonio de la entidad.

Esta situación se revela por cuanto es importante conocer el origen de la recuperación patrimonial de la entidad que no dependió del uso o gestión de sus recursos, sino principalmente del ajuste de estas provisiones.

Teniendo en cuenta lo anterior, el resultado del ejercicio de 2013 fue de un excedente de \$30.021 millones, frente a una pérdida de \$68.871 millones de 2012.

En cumplimiento de la auditoría prevista en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal de la vigencia 2013 fueron examinados los Estados Contables del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS a 31 de diciembre del 2013, el presupuesto general de la entidad y su sistema de control interno contable.

La evaluación incluyó el examen de las cuentas de efectivo e Inversiones, sobre las cuales se determinaron controles internos adecuados y razonabilidad de sus saldos; y se examinaron también las cuentas de deudores, propiedad, planta y equipo, valorizaciones, patrimonio, cuentas de resultados y cuentas de orden, sobre las cuales se evidenciaron debilidades en su control interno que afectan la razonabilidad de su saldo.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Para efectos de determinar la base de las salvedades se tuvieron en cuenta los hallazgos evidenciados en los estados financieros considerados en su conjunto.

Las salvedades determinadas tienen los siguientes efectos sobre los estados financieros:

Código	Descripción	Valor absoluto	Efecto
1605 a 1680	Propiedad planta y equipo	1.483.153.599,61	Sobreestimación
1685	Depreciación acumulada	1.208.155.931,10	Sobreestimación
1970	Intangibles	699.410.429,46	Subestimación
1975	Amortización acumulada	74.538.275,00	Sobreestimación
1685 y 1975	Depreciación acumulada y amortización acumulada	5.653.230.625,39	Sobreestimación
1999	Valorizaciones	3.425.912.726,56	Sobreestimación
2401	Adquisición de Bienes y Servicios Nacionales	715.802.939,11	Sobreestimación
2425	Acreeedores	199.055.245,00	Sobreestimación
	<b>Total salvedades</b>	<b>13.459.259.771,23</b>	

Elaborado: Auditor CGR

En el ejercicio auditor se identificó el incumplimiento de las normas técnicas que establecen que "La totalidad de las operaciones realizadas por la entidad contable pública deben estar respaldadas en documentos idóneos, de tal manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria. Por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos, financieros, sociales y ambientales que no se encuentren debidamente soportados", teniendo en cuenta que se realizaron movimientos contables por valor de \$190.186 millones, sobre los cuales no se obtuvieron soportes suficientes que soportaran los registros realizados.

#### 1.1.4.2. Opinión de los Estados Financieros

##### Opinión con Salvedades

En nuestra opinión, por lo expresado en los párrafos precedentes, excepto por las sobreestimaciones presentadas en las cuentas de Propiedad, planta y equipo, depreciación acumulada, amortización acumulada, valorizaciones, adquisición de bienes y servicios nacionales y acreedores y la subestimación en la cuenta de intangibles, que en su conjunto suman \$13.459 millones, los estados financieros del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, presentan razonablemente la situación financiera, en sus aspectos más significativos por el año terminado el 31 de diciembre de 2013 y los resultados del ejercicio económico del año que terminó en esta fecha, de conformidad con los principios y normas



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

#### *1.1.5. Evaluación del Control Interno.*

En desarrollo de las etapas de planeación y ejecución de la auditoría se evaluaron los controles aplicados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de pruebas encaminadas a determinar su efectividad en la mitigación de los riesgos asociados con ellos arrojando una calificación de 1,871, equivalente a un concepto **con deficiencias**, principalmente por el cumplimiento de las actividades del plan de acción programadas y la aplicación de controles en los procesos de adquisición de bienes y servicios (contratación).

La calificación de este componente, que representa el 10% dentro de la matriz de evaluación de la gestión fue de 56,44 puntos.

#### *1.1.6. Atención de denuncias*

Dentro de este componente se atendieron y resolvieron las denuncias asignadas durante el proceso auditor, de conformidad con el procedimiento de atención de derechos de petición y otras solicitudes, en las cuales no se determinaron hallazgos.

### **1.2. FENECIMIENTO DE CUENTA**

La calificación final de la de gestión y resultados ponderados fue de 70.507, 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 2013.

### **1.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS**

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 33 hallazgos administrativos, de los cuales 3 corresponden a hallazgos con presunto alcance disciplinario, que serán trasladados a la autoridad competente.

### **1.4. PLAN DE MEJORAMIENTO**

La entidad debe presentar un Plan de Mejoramiento con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el presente informe, de conformidad con lo previsto en la Resolución 7350 de 2013.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El Plan de Mejoramiento debe ser reportado a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes-SIRECI, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe.

Bogotá, D. C,

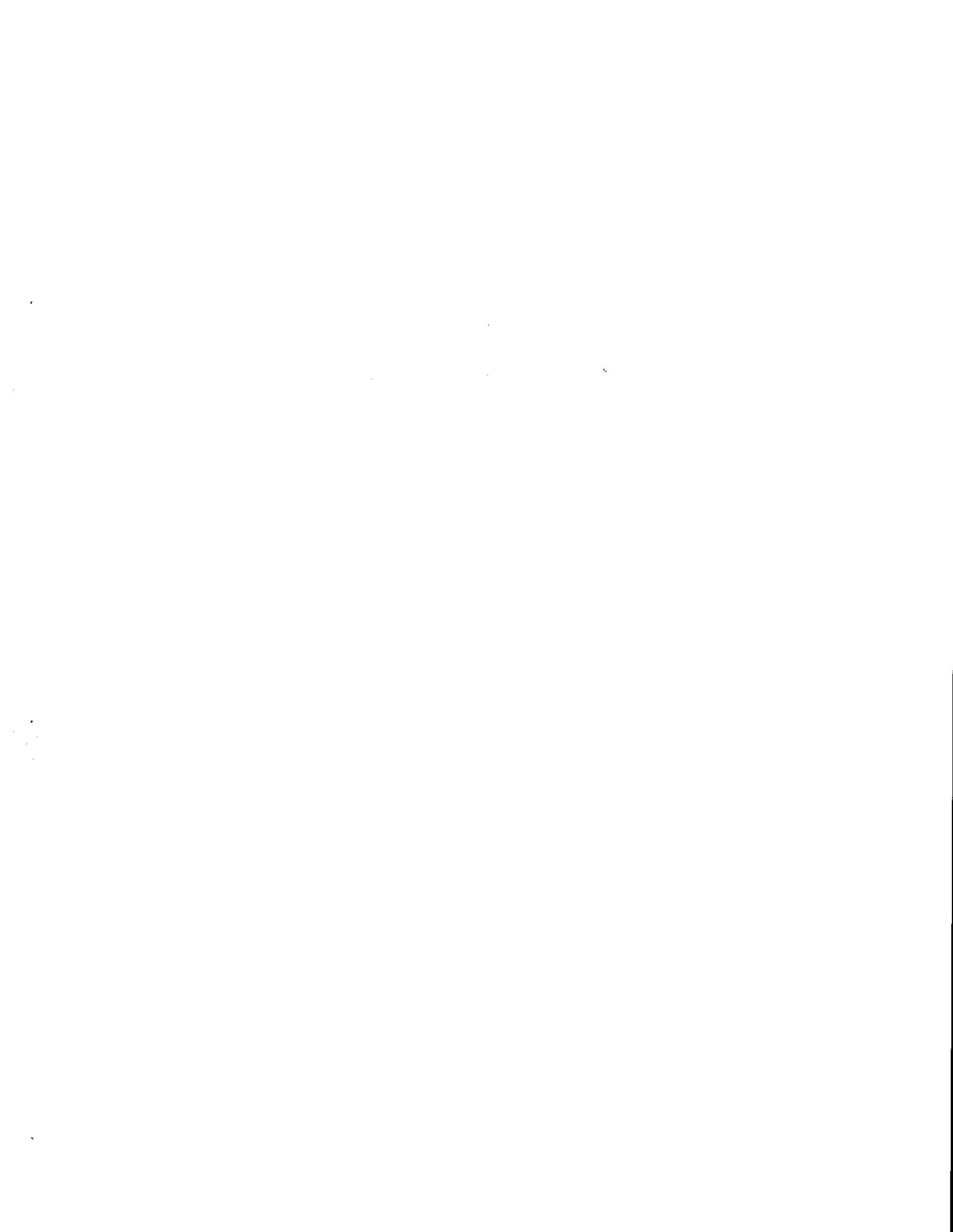
CAROLINA MONTES CORTES

Contralor Delegado para el Medio Ambiente

Directora Vigilancia Fiscal : María Fernanda Rojas Castellanos

Supervisor: Fernando Grillo Parra.

Responsable de Auditoría: Ximena Ordóñez B.





### **2.1.1. Control de Gestión**

#### 2.1.1.1 Procesos administrativos

##### **Hallazgo 1: Oficina de Planeación**

El artículo 10 del Decreto 3570 de 2011 establece las funciones de la Oficina Asesora de Planeación. *“Numeral 3. Realizar el seguimiento a la ejecución presupuestal de los planes, programas y proyectos del Ministerio y del Sector Administrativo y 4. Verificar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos del Ministerio y de las entidades del Sector y elaborar los informes de seguimiento y propuesta de ajustes a los mismos.”*

Dentro del procedimiento de auditoría al seguimiento al Plan de Acción por la Oficina Asesora de Planeación, se evidenciaron las siguientes deficiencias:

- Se consolida la información reportada por las direcciones sin una verificación ni retroalimentación con los ejecutores de los proyectos; se envía información a sinergia – DNP, sin analizar y cotejar datos con la dirección respectiva, generando inconsistencias en el reporte.
- La metodología utilizada para determinar el cumplimiento de las metas no es verificada por la Oficina Asesora de Planeación ni aplicada por las direcciones y la Oficina de Control Interno, lo que refleja desconocimiento y falta de uniformidad para la calificación del cumplimiento de las metas del plan de acción y causa incertidumbre en los resultados presentados por la entidad.

##### **Respuesta y análisis de respuesta.**

La Entidad en su respuesta describe el procedimiento empleado por la OAP para la realización de la revisión y análisis periódico del reporte del avance físico y porcentual de las metas por dependencia, indican que se interactúa con un enlace para la retroalimentación, ajustes y observaciones. Adicionalmente, señalan que el seguimiento al PA es realizado en la herramienta diseñada para tal fin, y que la información suministrada es garantizada por los coordinadores de grupo, jefes y directores, quienes deben responder ante la alta dirección por el cumplimiento de las mismas.

Con relación a las metas Sinergia, el MADS expone que la OAP luego de analizar el reporte realizado lo presenta consolidado a los interesados y posteriormente a la alta gerencia en algunos comités de gerencia para la toma de decisiones.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Especifica la entidad que: *“la herramienta oficial para el cálculo y reporte del porcentaje de avance fue diseñada e implementada por la OAP, basados en unos parámetros necesarios para obtener el porcentaje de avance de cada Actividad y con la autonomía propia de la Entidad. Este avance es presentado a la Alta Dirección como insumo para la toma de decisiones, a la Oficina de Control Interno, a los entes de Control (Rendición de cuenta) y publicado en la Intranet del Ministerio en la actualidad”.*

Señala que la metodología utilizada para el cálculo y calificación del cumplimiento de metas es conocida al interior de la entidad por todas las dependencias, que existe unidad de criterio para la calificación del cumplimiento de metas del PA y que los resultados presentados por la OAP son utilizados para los reportes de las diferentes dependencias, como es el caso de la OCI.

Contrario a lo expuesto por el Ministerio, en los resultados arrojados en el seguimiento a la gestión de las direcciones que lo conforman, en las entrevistas realizadas al personal a cargo del cumplimiento de las actividades principales, desagregadas y seleccionadas, y de los cálculos y revisiones hechas a la herramienta con la que la OAP hace el seguimiento, se detectaron y observaron las deficiencias y debilidades expuestas en el hallazgo y en el resultado de la evaluación a la entidad, por lo tanto el hallazgo permanece.

## **Hallazgo 2: Herramienta para el seguimiento del PA**

*“El Plan de Acción anual de acuerdo con los establecido en la Ley 152 de 1994 y la Ley 1474 de 2011, se constituye en la herramienta a través de la cual la entidad integra en un solo documento las metas tanto físicas como presupuestales a realizarse en cada vigencia; adicionalmente éste Plan incluye las metas de gestión para cada área de la entidad, las cuales servirán para la fijación de los acuerdos de gestión de los Gerentes públicos y la concertación de objetivos de los servidores de planta”<sup>1</sup>.*

Herramienta que para lograr su propósito debe especificar los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión.

Así mismo constituirse en objeto de evaluación por parte de las instancias correspondientes, como Oficina de Planeación, oficina control Interno y Alta Dirección; todas con el fin de redireccionar, asesorar, corregir y tomar las decisiones.

Las actividades desagregadas que conforman cada actividad principal representan el 50% del total del cumplimiento de la actividad principal, y esta a su vez

---

<sup>1</sup> Agencia Nacional de Infraestructura. Seguimiento Plan de Acción 2012



comprende el otro 50%, de acuerdo a la metodología remitida por la Oficina Asesora de Planeación.

El diseño de la herramienta presenta deficiencias desde la misma etapa de formulación de planeación hasta la alimentación del instrumento, debido entre otras razones a que la metodología para determinar el porcentaje de cumplimiento no guarda un criterio único para la Entidad, se establecen unas metas que no pueden ser cumplidas en la vigencia, bien sea por recursos, por competencia o por alcance, hechos que se reflejan en la siguiente tabla:

Tabla No. 2 Metas plan de acción

DIRECCIÓN	METAS	DESCRIPCIÓN
DAASU	A5, A5-1 A2, A2-1	La Actividad Principal y la desagregada, tienen el mismo indicador, y ocasionan duplicación de calificación para el resultado final.
	A4 -- 7 y A4-6	El peso asignado para cada actividad no tiene relación con el grado de importancia, toda vez que asignan el mismo peso porcentual realizar una actividad de apoyo que una de regulación como emitir una Estrategia, Documento, o Formular un plan
	A1 A4	Para reportar cumplimiento de metas de la vigencia 2013 relacionaron soportes de actividades realizadas durante la vigencia 2012
DBBSE	A2	El indicador no tiene relación directa con las actividades desagregadas y es resultado de la gestión de las CAR's.  Adicionalmente por ser meta de Sinergia el indicador fue establecido desde PND, de difícil cumplimiento pero que no pudo ser modificado por el Ministerio
	A4-4	El producto no es responsabilidad del MADS sino del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - UPRA
	A4-3	El indicador no corresponde con la actividad propuesta
	A9	Meta impuesta por PND, de difícil cumplimiento
	A28-1	Con este mismo indicador se da cumplimiento a la A3-2 de la DAMCRA, sin embargo aparece con un porcentaje de avance diferente en cada Dirección siendo el mismo producto
DAMCRA	A1	Indicador no tiene relación directa con las actividades desagregadas (has)
DCC	A6-2	La descripción no corresponde con la actividad y la meta suministrada por la OA Planeación difiere con la establecida por la Dirección.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

A6-3	
A12*	Distorsión en el resultado de cumplimiento de las metas misionales, por ser un proceso netamente administrativo
A2 - A3	Se presenta la misma descripción para el cumplimiento de las metas y además mezclan los conceptos de sectorial y territorial
A10	El indicador no guarda relación directa con la Actividad, sin embargo el Ministerio si cuenta con un documento denominado "Preparación de la Estrategia Nacional REDD+", que corresponde plenamente a esta actividad.
A10-1	Con el mismo indicador se da cumplimiento a la actividad A6 y A7 de REDD (Dirección de Bosques)  No es clara la diferencia entre Preparación y el porcentaje de avance en la formulación de la Estrategia Nacional REDD, debido a que como resultado o producto final presentan el mismo "Documento Visión Amazonia Colombia Oct. 2013"

Fuente: Seguimiento Plan de Acción consolidado 2013 Oficina Asesora de Planeación

\*Esta actividad se califica en todas las Direcciones del Ministerio (A11-Subdirección de Educación y Participación; A13 SINA; A5 Oficina de Tecnologías de Información y Comunicación; A11 Oficina Asesora de Planeación; A39 Bosques; A9 Recurso Hídrico; A24 DAASU); A5 Ordenamiento Territorial)

Estos resultados son generados por la herramienta con la que actualmente cuenta el Ministerio, que de acuerdo con la Oficina Asesora de Planeación fue desarrollada por personal de la misma Entidad; sin embargo, se detectan algunas limitaciones, entre otras, el hecho de no asociar el avance físico y financiero con las actividades llevadas a cabo en cada uno de los proyectos y, roles y perfiles de acceso de los usuarios, que garanticen la seguridad de la información.

Adicionalmente, en la Dirección de Cambio Climático se excluyó del Plan de Acción vigencia 2013, la actividad desagregada, incluida en las Actividades A3 y A4 de 2012 "Creación e implementación de sistema de monitoreo y evaluación de los planes sectoriales de adaptación" cuyo indicador de gestión era "Sistema de monitoreo y evaluación de planes sectoriales definida y en implementación", la cual fue aplazada para 2013, sin embargo, para esta vigencia no reporta seguimiento o aclaración de su desarrollo, simplemente no se cumplió y se eliminó sin ninguna justificación. Lo anterior refleja la falta de seguimiento, control y supervisión que debe ejercer tanto la oficina asesora de planeación como la oficina de control interno.



### **Respuesta y análisis de respuesta**

En la respuesta el ministerio informa que: *“En la actualidad la Oficina Asesora de Planeación viene trabajando en la mejora de la herramienta utilizada para la determinación del avance y seguimiento del Plan de Acción, con el fin de incorporar el avance físico de las metas de Producto y de Gestión y la ejecución presupuestal.*

*Así mismo, para la vigencia 2014, se realizaron talleres con todas las Dependencias para la elaboración del Plan de Acción, en donde se reiteró la necesidad de incluir las metas rezagadas en la vigencia 2013 y contempladas en el PND, con el fin de avanzar en el cumplimiento de los compromisos establecidos en el PND 2010-2014”.*

Con la respuesta de la entidad, se confirma lo expuesto por la comisión de la CGR y adicionalmente, plantea acciones de mejora. El hallazgo se confirma.

### **Hallazgo 3: Cobro de Incapacidades.**

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, debe dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 24 del Decreto 4023 del 28 de octubre de 2011, conforme al cual *“no podrán deducir de las cotizaciones en salud, los valores correspondientes a incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad y/o paternidad”*, así como al Decreto 1627 del 31 de julio de 2012 *“Por el cual se prorrogan los términos fijados en el Decreto 4023 de 2011”*, concordante con el Artículo 121 del Decreto Ley 19 de 2012 que establece la obligación de los afiliados, para efectos laborales, de *“informar al empleador sobre la expedición de una incapacidad o licencia”*; además de la Resolución 610 del 21 de marzo de 2012 del Ministerio de Salud y Protección Social conforme a la cual *“se hace necesario adicionar variables a algunos campos de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes PILA, en aras de armonizarlas con la información contenida en la Base de Datos Única de Afiliados –BDUA”*; normatividad que establece que las prestaciones económicas no se pueden continuar descontando de las autoliquidaciones de seguridad social, razón por la cual se hace necesario gestionar el cobro de las incapacidades de los empleados del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS a las entidades promotoras de salud EPS.

Es importante tener en cuenta que cuando se está incapacitado no se recibe salario, sino un auxilio por enfermedad general que es asumido por las EPS's.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Revisada la información de licencias por enfermedad y licencias por maternidad y/o paternidad suministrada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se puede determinar lo siguiente:

#### 1. LICENCIAS REGISTRADAS EN NOMINA

- Valor pagado por el MADS, a los funcionarios que tuvieron licencias por enfermedad general, licencia por maternidad y/o paternidad para el año 2013, es de \$ 69,33.00.
- El MADS entre los meses de septiembre y noviembre de 2014 radicó documentos para gestionar el cobro ante la EPS, quedando pendiente para transferencia electrónica a las cuentas del MADS la suma de \$62,19 millones que corresponde al 89.70% del valor total de las incapacidades de la vigencia de 2013.
- Valor recuperado por el MADS, producto de las incapacidades año 2013 \$7,14 millones que corresponde al 10.30% del total a recuperar. (Ver Tabla 2)

TABLA No. 3 RESUMEN DE INCAPACIDADES MADS AÑO 2013						
EPS Columna 1	INCAPACIDAD PAGADA POR EL MADS/AÑO 2013 Columna 2	REAJUSTE INCAPACIDAD PAGADA POR EL MADS/AÑO 2013 Columna 3	TOTAL INCAPACIDAD PAGADA POR EL MADS/AÑO 2013 Columna 4	INCAPACIDADES RECUPERADAS MADS/AÑO 2013 Columna 5	SALDO DE INCAPACIDADES PDR RECUPERADAS MADS/AÑO 2013 Columna 6	TRAMITES DE SOLICITUD DE RECLAMACIÓN Columna 7
Aliansalud	9.114.177,00	143.309,00	9.257.486,00	6.909.345	2.348.141,00	
Cafesalud	537.828,00		537.828,00		537.828,00	8320-2-31853 de 16/09/2014
Compensar	18.323.750,00	881.862,00	19.205.612,00		19.205.612,00	8320-2-29944 de 10/09/2014
Coomeva	1.075.068,00		1.075.068,00		1.075.068,00	
Cruz Blanca	3.623.636,00	6.304,00	3.629.940,00	148.762,00	3.481.178,00	8320-2-31853 de 16/09/2014
Famisanar	2.620.989,00	4.167,00	2.625.156,00		2.625.156,00	
Fosyga	768.056,00		768.056,00		768.056,00	
Nueva Eps	204.430,00	4.125,00	208.555,00	84.538,00	124.017,00	8320-2-3446010 de 10/10/2013
Saludcoop	2.420.018,00	8.516,00	2.428.534,00		2.428.534,00	8320-2-31853 de 16/09/2014
Sanitas	29.557.344,00	45.925,00	29.603.269,00		29.603.269,00	
SURA						
<b>TOTAL</b>	<b>68.245.296,00</b>	<b>1.094.208,00</b>	<b>69.339.504,00</b>	<b>7.142.645,00</b>	<b>62.196.859,00</b>	

FUENTE: Oficina de Talento Humano MADS – Incapacidades para cobro 2013



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## 2. LICENCIAS NO REGISTRADAS EN NOMINA

Con base en las nóminas y los pagos realizados al funcionario Javier G..., se observa que la licencia por enfermedad profesional y/o general no fue registrada en nómina y al funcionario se le ha cancelado su salario normalmente (ver tabla 3).

Tabla No. 4 RECUPERACION DE INCAPCIDES MADS				
FUNCIONARIO	EPS	DIAS DE INCAPACIDAD	INCAPACIDAD PAGADA POR NOMINA	INCAPACIDAD RECONOCIDA POR LA EPS
JAVIER G...	Nueva Eps	20	0,00	974.715,00
JAVIER G...	Nueva Eps	10	0,00	774.039,00
JAVIER G...	Nueva Eps	10	0,00	774.039,00
JAVIER G...	Nueva Eps	10	0,00	774.039,00
JAVIER G...	Nueva Eps	12	0,00	688.034,00
<b>TDTALES</b>			<b>0,00</b>	<b>3.984.866,00</b>

FUENTE: Oficina de Talento Humano MADS – Incapacidades para cobro 2013

Se evidencia que el proyecto del procedimiento en el sistema de gestión de calidad no se encuentra aprobado, para el trámite y la responsabilidad de gestionar la recuperación de los dineros que el MADS pagó por incapacidades a sus funcionarios, lo que ocasionó deficiente gestión en el cobro ante las correspondientes EPS's.

### ***Respuesta y análisis de respuesta.***

La entidad en su respuesta argumenta que desde el 1 de agosto de 2012 ha dado cumplimiento a lo ordenado en el artículo 24 del Decreto 4023 del 28 de octubre de 2011, y reconoce que no ha podido realizar estas gestiones de manera ágil por no contar con personal suficiente y capacitado en el tema, pues no era una tarea pre-establecida, también reconocen que no tienen un procedimiento normalizado para el cobro de incapacidades en el Sistema de Gestión de Calidad, y anexan un proyecto del procedimiento de incapacidades el cual se encuentra en estudio para su aprobación.

Por otro lado soporta con anexos las acciones realizadas y muestra la gestión adelantada por la entidad, radica en las EPS's los formatos para el cobro de incapacidades y el número de la cuenta bancaria del Ministerio en la que deben efectuar el pago por transferencia electrónica las EPS's, producto de las incapacidades que estas reconozcan por las licencias de enfermedad, maternidad y/o paternidad, es importante resaltar que estas actividades en su gran mayoría se



realizaron entre los meses de septiembre a noviembre de 2014 y que se tuvieron en cuenta para la modificación del hallazgo así:

Tabla No. 5 Cobro de Incapacidades 2014

EPS Columna 1	REGISTRO DE CUENTA BANCARIA	RADICACION FORMATO COBRO PARA DE INCAPACIDADES
Aliansalud	15/10/2014	05/11/2014
Cafesalud	16/09/2014	17/10/2014
Compensar	10/09/2014	14/10/2014
Coomeva	15/10/2014	05/11/2014
Cruz Blanca	16/09/2014	17/10/2014
Famisanar	12/03/2013	
Fosyga	15/10/2014	
Nueva Eps	10/10/2013	
Saludcoop	16/09/2014	16/10/2014
Sanitas	03/10/2014	31/10/2014
SLRA	04/09/2014	

Fuente: MADS

Se retira dentro del texto del hallazgo lo relacionado con la Tabla No 2 (Recuperación de Incapacidades MADS), ya que la entidad soporta en la repuesta el anexo del certificado de reconocimiento de incapacidad de la Señora Alejandra... por valor de \$ 1.579.279 y se ajusta la cuantía de la tabla No. 1.

Así las cosas, se confirma el hallazgo como administrativo y se desvirtúa la connotación disciplinaria y se hará seguimiento a la recuperación de los valores pagado por el MADS, a los funcionarios que tuvieron licencias por enfermedad general, licencia por maternidad y/o paternidad para los años 2012 y 2013, valores que tiene que ser reconocidos por las diferentes EPS's.

#### 2.1.1.2 Indicadores

#### Hallazgo 4: Indicadores de Gestión.

- La Constitución Política en el Artículo 267, inciso 3, prescribe que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. La Constitución Política en el Artículo 268, numerales 1 y 2, instituye que es atribución del Contralor General de la República "Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios



*de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse" y "Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado".*

La Carta Política en el Artículo 268 en los numerales 4 y 11, determina que son atribuciones del Contralor General de la República *"Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación" y "Presentar informes al Congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley".*

- La ley 42 de 1993 en el artículo 8, establece; *"La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas."*
- En el artículo 12 de la misma ley, se dice que *"El control de gestión es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada 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 estas producen, así como de los beneficiarios de su actividad"*

En el Artículo Segundo de la Resolución 7350 de 2013 se indica: *"Ámbito de Aplicación. El método y forma de rendir la cuenta y demás informes, que por esta Resolución se establecen, serán de obligatorio cumplimiento por parte de todas las entidades del orden nacional, territorial y particulares que administren o manejen fondos, bienes o recursos públicos en sus diferentes etapas de planeación, recaudo o percepción, conservación, adquisición, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición sin importar su monto o participación, que son sujetos vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República, por disposición constitucional y legal"*

En los indicadores de gestión presentados por el Ministerio para la vigencia 2013, en la rendición de la cuenta, bajo el Formato 6, se observa que presentan dos indicadores, uno para eficacia con un 94% de cumplimiento (Porcentaje de ejecución física: Promedio simple del porcentaje de avance de las actividades del



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Plan de Acción) y uno para economía con un 79.7% (Evalúa el nivel de ejecución presupuestal).

No se diseñaron indicadores para medir la eficiencia, equidad, valoración de costos ambientales.

De acuerdo a lo establecido por esta comisión y lo observado en las vigencias anteriores, el ministerio incurre en las mismas debilidades en el diseño de indicadores, no ha hecho ningún correctivo para subsanar la observación, hecho que refleja que no se da cumplimiento al plan de mejoramiento, generándole desgaste administrativo y que no se utilicen los resultados del control fiscal como herramienta para el mejoramiento continuo de las entidades del estado.

Debido a que el ministerio no utilizó indicadores de gestión para medir su gestión en los términos de eficiencia, equidad, valoración de costos ambientales, y únicamente utilizó uno para economía y uno para eficacia, indicadores que solo miden el avance de los programas y proyectos y la inversión efectuada en los mismos, pero que no fueron utilizados para medir, evaluar y controlar el logro de objetivos y metas, limita a la entidad en el mejoramiento de los procesos y actividades, y la adopción de correctivos en forma oportuna.

### ***Respuesta y análisis de respuesta***

Con base en la respuesta de la Entidad, se retira la incidencia disciplinaria del hallazgo, en razón al plazo establecido en el plan de mejoramiento vigencia 2012, para la acción de mejora "Revisión, rediseño y optimización del Sistema de Indicadores de seguimiento a la gestión institucional" y la Actividad "Propuesta conceptual del sistema de indicadores del Ministerio", con plazo de cumplimiento entre el 01 de septiembre de 2013 y el 30 de junio de 2014.

Sin embargo, el hallazgo se mantiene como administrativo toda vez que la entidad presentó de forma consolidada un indicador para medir la eficacia y uno para economía, menos parámetros que la vigencia anterior, mostrando un cumplimiento ponderado, lo que no permite determinar cuáles no presentaron avances significativos. Es importante mencionar que con estos indicadores no se da cumplimiento a los indicadores que deben ser presentados en la cuenta, y esta obligación no es suplida por el plan de mejoramiento, además de no poderse medir la gestión adelantada durante la vigencia 2013 y de no mostrar ningún avance comprendido entre septiembre y diciembre de 2013, por parte del Ministerio.



## SINERGIA DNP<sup>2</sup>

De la información reportada y consolidada por el DNP, se observa que el tema ambiente tiene el porcentaje más bajo de cumplimiento del cuatrienio, con 60,52% tanto por objetivos (de 5 objetivos relacionados) como por sectores (de 20 sectores relacionados).

La anterior situación refleja un bajo nivel de cumplimiento de la gestión del Ministerio y lo rezagado que permanece el sector con respecto a los demás temas del PND, aunado a que en las metas reportadas se observan las siguientes diferencias y debilidades:

- Errores en el reporte de resultados a Sinergia que no concuerdan con los indicadores establecidos en el Plan de Acción de la Entidad con los que se da cumplimiento
- Control Interno de Planeación: Falta de verificación y seguimiento por parte de la Oficina Asesora de Planeación en el reporte a Sinergia que realiza los responsables de las áreas, los cuales alimentan directamente el aplicativo, situaciones que se reflejan en: el histórico de notas relaciona información, no útil para determinar el avance o los temas específicos que se están tratando y no se observa al final de cada vigencia el resultado que incluya los productos obtenidos durante el período, que sustenten el cumplimiento o grado de avance acumulado.
- Se reportan resultados que no tienen soportes

Los Programas establecidos para el MADS que conforman Sinergia son:

- 1- Biodiversidad y sus servicios ecosistémicos
- 2- Cambio Climático, reducción de la vulnerabilidad y estrategia de desarrollo bajo en carbono.
- 3- Gestión ambiental sectorial y urbana
- 4- Gestión integral de recurso hídrico

---

<sup>2</sup> Seguimiento a metas de Gobierno y de políticas públicas: Colombia cuenta con el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados –Sinergia–, el cual desarrolla una metodología para la rendición de cuentas, seguimiento a las metas de Gobierno y evaluación de políticas públicas. En materia de seguimiento, el SISMEG (Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno) permite conocer los resultados del Gobierno Nacional de acuerdo con las metas fijadas. En lo que corresponde a evaluación, a través de SISDEVAL, los ciudadanos tienen acceso a la información sobre el impacto y nuevos retos de las políticas prioritarias del país. Toda esta información se puede encontrar en el portal [www.sinergia.dnp.gov.co/portaldnp](http://www.sinergia.dnp.gov.co/portaldnp)



Como se observa, no hay ningún programa específico para la dirección de asuntos marinos, costeros y recursos acuáticos, a pesar de ser un tema de importancia para el país y que representa un alto porcentaje del territorio nacional, de espacios oceánicos, zonas costeras y ecosistemas.

Tabla No. 6. SEGUIMIENTO A LAS METAS REPORTADAS EN SINERGIA

<b>Objetivo: Gestión ambiental para el desarrollo sostenible</b>		
Indicadores	% Avance* MADS*	% Avance CGR
<i>Estrategia: Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos</i>		
Cartografía de Ecosistemas de Páramo a escala 1:100.000	100	100
Hectáreas de ecosistemas de páramo con delimitación a escala 1:25.000	0	0
Mapa actualizado de Ecosistemas continentales, costeros y marinos escala 1:100.000	68%	0%
Áreas forestales ordenadas adoptadas mediante acto administrativo.	52%	6%
Hectáreas en proceso de restauración, Fase 3 del Plan Nacional de Restauración.	64%	50%
<i>Estrategia: Gestión Ambiental, Sectorial y urbana</i>		
Planes de acción de gestión ambiental sectorial concertados con los Ministerios de Minas y Energía, Transporte, Agricultura y Desarrollo Rural y Vivienda, Ciudad y territorio.	100%	25%
Estaciones reportando cumplimiento de las normas de calidad de aire para material particulado (PST, PM10 y/o PM 2.5).	88%	83%
Reducir el uso de mercurio identificados en al menos 5 procesos de minería tradicional de producción de oro.	163%	20%
Zonas mineras priorizadas con explotación aurífera en los que se implementa la estrategia para el control de la explotación ilícita de minerales.	140%	0%
<i>Estrategia : Cambio climático, reducción de la vulnerabilidad y adaptación y estrategia de desarrollo bajo en carbono</i>		
Estrategias sectoriales de desarrollo bajo en carbono	100%	75%
Planes sectoriales y/o territoriales con incorporación de políticas de adaptación al cambio climático.	71.43%	30%
Productos de exportación con valoración de impactos económicos por barreras no arancelarias asociadas a estándares de carbono intensidad.	50%	66%
Proyectos identificados para el Mecanismo de Desarrollo Limpio – MDL-, otros mercados de carbono y acciones de Mitigación del país.	89.43%	65%
Recursos de cooperación internacional gestionados para cambio climático, bosques y biodiversidad.	114.87%	82%

\* Datos reportados a SINERGIA por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- **Estrategia: Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos**

Seis indicadores conforman la estrategia

1. Cartografía de ecosistemas de páramo a escala 1:100.000 (100%)

En la actualización de la cartografía del atlas de páramos a escala 1:100.000 elaborada por el Instituto Alexander von Humboldt en el 2012, se identificaron 36 complejos de páramos.

2. Hectáreas de ecosistemas de páramo con delimitación a escala 1:25.000 (0%)

En la ejecución de este indicador al MADS le corresponde al inicio del proceso, la elaboración de los términos de referencia y al final del proceso emitir el acto administrativo de adopción, pero manteniendo el apoyo permanente a las Corporaciones para lograr la obtención de la meta. Es importante precisar que los términos de referencia fueron entregados en julio de 2012. El Ministerio firma convenio con el Instituto Humboldt para apoyar en los estudios de los páramos a CORPOBOYACÁ con Pisba y Rabanal y CORTOLIMA para los páramos de Chili y Barragán, estos dos últimos están en revisión, CORTOLIMA entregó estudios en 2014, Miraflores (CAM y CORPOAMAZONIA y Citará (CORANTIOQUIA, CODECHOCO, CARDER) se están apoyando para que entreguen estudios en 2015.

3. Mapa actualizado de ecosistemas continentales, costeros y marinos escala 1:100.000 (0%)

De acuerdo al seguimiento realizado al plan de acción, se establece que el mapa actualizado de ecosistemas continentales, costeros y marinos de encuentra en ajustes por parte del IGAC en lo referente a la capa geopedológica de todo el territorio nacional; así mismo en cuanto al componente de ecosistemas acústicos que fue encargado al Instituto Sinchi, se avanza en la elaboración y análisis de la capa biótica, ajuste de la capa climática y articulación de las capas.

4. Áreas forestales ordenadas adoptadas mediante acto administrativo. (6%).

El MADS en su plan de acción, presenta como la meta de ordenación forestal 5.000.000 de hectáreas, pero al verificar las áreas forestales ordenadas con acto administrativo, la Contraloría solo obtuvo por parte del Ministerio el soporte que corresponde a la ordenación llevada a cabo por CORPOCHIVOR de 281.77 ha, de cinco Unidades Administrativas de ordenación forestal (Cuenca Alta, Bijagual, Mamapacha, Oriente y Pie de Monte) y que representa el 6% de la meta establecida.



Así mismo en el plan de acción en el resultado de la actividad se reporta la observación sobre la prórroga de los Convenios No. 180 de 2013 MADS-CRC (Hasta el 5 de abril de 2014) y No. 181 de 2013 MADS-CODECHOCO hasta el primer trimestre del año 2014, los convenios alcanzaron al mes de diciembre un avance del 70% en el desarrollo de los Planes de Ordenación Forestal. Se adelantó el acompañamiento técnico a las Corporaciones Autónoma Regional de Santander - CAS y de la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB, para adelantar la actualización de los planes de ordenación forestal.

5. Hectáreas en proceso de restauración, Fase 3 del Plan Nacional de Restauración. (50%).

El Ministerio ejecuta 12 convenios con las siguientes Corporaciones: Cortolima, Cormacarena, Cornare, CRC, CVC, DAGMA, CAM, CAS, Corpogujaira, Corpoboyacá, CAR, Corpochivor; para llevar a cabo una restauración de 16.694 hectáreas; convenios que de acuerdo al Ministerio tuvieron una ejecución presupuestal, así: FONAM con un aporte de \$ 2.814.399.562, MADS \$7.504.205.368 y las Corporaciones con \$ 1.532.189.066; para un total ejecutado de \$ 11.850.793.996.

De acuerdo al seguimiento realizado a los convenios e informes de supervisión, se pudo determinar que los mismos se encuentran al 2013 terminando la fase de establecimiento de las parcelas y finalizando el 2013 y en el 2014 se encontrarían para fase de mantenimiento, por lo cual requiere de parte del Ministerio la vigilancia y control para que las Corporaciones que ejecutan los convenios la lleven a cabo con la mayor rigurosidad.

- **Estrategia: Gestión Ambiental, Sectorial y urbana**

1. Planes de acción de gestión ambiental sectorial concertados con los Ministerios de Minas y Energía, Transporte, Agricultura y Desarrollo Rural y Vivienda, Ciudad y Territorio. (25%).

Descripción del indicador: Este indicador refleja el número de planes de acción de gestión ambiental que se han concertado con los Ministerios de Minas y Energía, Transporte, Agricultura y Desarrollo Rural y Vivienda, Ciudad y Territorio.

El MADS reporta:

A 31 de Diciembre de 2012, 3 planes de acción de gestión ambiental sectorial.

A 31 de Diciembre de 2013, 1 planes de acción de gestión ambiental sectorial.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

De acuerdo a la información registrada por el MASD en SINERGIA, el cumplimiento de la meta está en el 100%.

Revisada la información suministrada por la DAASU, se determinó que solamente existe un Plan de acción de gestión ambiental sectorial el cual fue concertado con el Ministerio de Minas y Energía, el cual se trabajó en 3 sectores con su respectivo PA (hidrocarburos, minería y energía). Para un cumplimiento de meta del 25%.

El 75% restante que corresponde a 3 Planes de acción de gestión ambiental sectorial concertados con los Ministerios de Transporte, Agricultura y Desarrollo Rural y Vivienda, Ciudad y Territorio, se determinó según el análisis de la información presentada por la DAASU que a 31 de diciembre de 2013 solamente se avanzó en la formulación de los planes de acción y está prevista su concertación para el año 2014.

2. Estaciones reportando cumplimiento de las normas de calidad del aire para material particulado (PST, PM10 y/o PM2.5). Cumplimiento 83.83%

Descripción del indicador: Mide el número de estaciones de medición que están cumpliendo los niveles de calidad del aire promedio anual establecidos en la normatividad vigente para material particulado (PST, PM10 y/o PM2.5). El MADS reporta avance cuatrienio 88%.

De acuerdo a la metodología planteada en la ficha técnica de indicadores para el reporte de las normas de calidad del aire de material particulado solamente se contabilizan las estaciones que cumplen con el 75% de los datos válidos, distribuidos uniformemente cada trimestre del año, criterio establecido en el protocolo para el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire.

Revisada la información y base de datos suministrada por la DAASU, se encontró que de las 110 estaciones emplazadas en las principales ciudades y zonas industriales del país, 27 no cumplen con el 75% de los datos válidos las 83 restantes reportan cumplimiento de los estándares anuales para PST y/o PM10 Y/o PM2.5, datos que corresponden a un porcentaje de cumplimiento para el cuatrienio del 83.83%.

3. Reducir el uso del mercurio identificados en al menos 5 procesos de minería tradicional de producción de oro.

Descripción del indicador: Mide la reducción del uso de mercurio utilizado en procesos de minería de oro en los proyectos intervenidos por procesos de producción más limpia.



La fórmula de cálculo: Sumatoria de (toneladas de mercurio usadas en el momento de inicio de la intervención para el proyecto i – toneladas de mercurio usadas en el último año para proyecto i)/línea Base (157,5). El MADS reporta avance cuatrienio 163%

De acuerdo al análisis de la información suministrada por la DAASU al grupo auditor de la CGR se hacen las siguientes observaciones:

- Diferencia en las líneas de Base. Según la ficha técnica la línea de base es de 194.97 ton/año Inventario PNUMA 2009 y de acuerdo a la fórmula de SINERGIA 157.5 ton/año.
- En la información suministrada por la DAASU, a) no se puede Cuantificar el nivel de consumo de mercurio para el momento de intervención de cada proyecto intervenido (6 proyectos programados con Corantioquia) b) no se pudo determinar la cantidad de mercurio en Ton/año reducidas para cada proyecto intervenido.

Para el grupo auditor de la CGR, si no se cuenta con los Datos de las observaciones anteriores no se puede realizar cálculo del indicador.

4. Implementar la estrategia para el control de la explotación ilícita de minerales. Cumplimiento -% no se puede determinar.

Descripción del indicador: Número de zonas donde se desarrolla minería aurífera en las que se implementa la estrategia para el control de la explotación ilícita de minerales (CONPES o Lineamientos de política).

El MADS reporta para el cuatrienio un avance de 7 zonas priorizadas

Según la información presentada por el MADS al grupo auditor de la CGR, se observa los criterios para determinar las zonas mineras (Antioquia, Choco, Cauca, Valle del Cauca, Sur de Bolívar, Nariño, Amazonía –Orinoquia).

Sin embargo, para las zonas priorizadas no existe el documento que indique el procedimiento (cronograma de actividades, metas, acciones etc.,) que permitan desarrollar la estrategia para cada una de las zonas priorizadas.

De acuerdo a este indicador para su cumplimiento debe priorizarse las zonas mineras y la estrategia para el control de la explotación de minería ilegal por lo tanto se considera que la meta no está cumplida.



- **Estrategia: Cambio climático, reducción de la vulnerabilidad y adaptación y estrategia de desarrollo bajo en carbono**

Este programa conformado por cinco indicadores, a diciembre de 2013 no se cumplió el 100% de ninguno de ellos, realidad que afecta el logro de su objetivo de reducir la vulnerabilidad, preparar al país para la adaptación al cambio climático, y aprovechar las oportunidades que se deriven en el marco internacional.

1. Estrategias sectoriales de desarrollo bajo en carbono (75%)

A 31 de diciembre el MADS reporta que tiene 3 planes de acción sectorial aprobados que son: Minas, Energía Eléctrica y Transporte, pero no se tiene evidencia del plan o estrategia formulado y apropiado para la vigencia 2012, es decir que para la vigencia 2013 se deben presentar 4 planes y a esa fecha de acuerdo a los soportes cuentan con 3, por lo tanto representa un avance del 75%, no del 100%.

Adicionalmente, en el reporte del Ministerio al seguimiento de PA para la vigencia 2013 informan el cumplimiento de 1 Estrategia, pero para el DNP reportan los 3 planes, lo que demuestra que no hay unidad de criterio para la medida de los resultados de una misma meta.

2. Planes sectoriales y/o territoriales con incorporación de políticas de adaptación al cambio climático (30%)

En este indicador se combinan los conceptos de sectorial y territorial como producto de la meta, sin embargo, el ministerio tiene definidas dos actividades independientes, una para la formulación e implementación de cuatro planes territoriales de adaptación y otra, la formulación e implementación de cuatro planes sectoriales de adaptación, de estas metas el resultado acumulado a 2013, de acuerdo a los soportes suministrados es: Para sectores, se cuenta con plan de adaptación únicamente para agricultura, y para energía se tiene un Estudio para determinar la vulnerabilidad y las opciones de adaptación del sector energético colombiano frente al cambio climático y para Salud, se tienen unos lineamientos para evaluar la vulnerabilidad de la salud frente al cambio climático en Colombia; para planes territoriales se cuenta con 2, la Depresión Momposina en Colombia (Municipios de Ayapel, San Marcos y San Benito Abad) y Montería. El resultado de la meta es de 3 planes, uno sectorial y dos territoriales, que representan un 30% de avance.

3. Productos de exportación con valoración de impactos económicos por barreras no arancelarias asociadas a estándares de carbono intensidad. (66%)



Se cumplió con la meta para 2013, para el sector floricultor que cuenta con análisis de barreras no arancelarias para exportar asociadas a huella de carbono con el "Estudio para estimar los impactos económicos que podrían generarse en la exportación de flores colombianas si no se acogen estándares internacionales para la medición de huella de carbono de producto", hecho por la Universidad de Antioquia en octubre de 2013. La primera meta de 2011 se cumplió para el "Estudio de Barreras no arancelarias asociadas a Huella de Carbono de Producto" caso del banano tipo "exportación de las zonas Caribe y del Urabá Colombiano".

El acumulado de la meta a diciembre de 2013 debe ser de 3 productos y cuentan con 2, por lo que arroja un cumplimiento de 66%.

4. Proyectos identificados para el Mecanismo de Desarrollo Limpio – MDL–, otros mercados de carbono y acciones de mitigación del país. (65%)

Esta meta no se ha cumplido para las vigencias 2012 y 2013, de la información reportada en SINERGIA se evidencian 6 proyectos nuevos identificados para el mercado de desarrollo limpio MDL, una idea de proyecto y la Dirección de Cambio Climático suministra información de 2 NAMAS aprobados en implementación, para un total de nueve proyectos identificados que equivalen al 25% de la meta.

5. Recursos de cooperación internacional gestionados para cambio climático, bosques y biodiversidad (US\$). (82%)

De la información suministrada por la DCC quien es la responsable de la actividad, según el plan de acción suministrado, se observa que alcanzó el 42% de cumplimiento, soportado en el documento "Decision No. 4 of the NAMA Facility Board" de Alemania y Reino Unido, se le asignan recursos por valor de 14.7 millones de Euros, valor que la dirección relaciona como \$15 millones de dólares.

#### 2.1.1.3. Gestión presupuestal y contractual

##### 2.1.1.3.1 Gestión presupuestal

Para la vigencia 2013 el presupuesto aprobado fue de \$183.026 millones, de los cuales \$27.833 millones se destinaron a Gastos de Personal, \$5.530 millones a Gastos Generales, \$42.411 millones a transferencia y \$155.127 millones para inversión.

Los compromisos adquiridos durante el año ascendieron a \$155.127 millones y los pagos a \$132.578 millones.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Los rubros con mayor participación dentro de la apropiación presupuestal se presentan a continuación con su respectiva ejecución durante la vigencia:

Tabla No. 7. RUBROS CON MAYOR PARTICIPACIÓN EN LA APROPIACIÓN PRESUPUESTAL

DESCRIPCION	APR VIGENTE	% DE PARTICIPACIÓN DENTRO DEL PRESUPUESTO TOTAL	COMPROMISO	% EJECUCIÓN
SUELDOS DE PERSONAL DE NOMINA	\$ 15.277.422.000,00	8,35%	\$ 14.466.692.702,00	94,69%
CONTRIBUCIONES INHERENTES A LA NOMINA SECTOR PRIVADO Y PUBLICO	\$ 6.949.564.000,00	3,80%	\$ 6.335.108.912,00	91,16%
MESADAS PENSIONALES	\$ 14.396.000.000,00	7,87%	\$ 13.273.164.520,00	92,20%
APOYO A LA GESTION INTEGRAL DE LA BIODIVERSIDAD Y SUS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS, A NIVEL NACIONAL	\$ 26.352.000.000,00	14,40%	\$ 22.264.315.751,40	84,49%
MEJORAMIENTO Y FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN EN CONSERVACIÓN, MANEJO Y RESTAURACIÓN ECOLÓGICA Y USO SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES NATURALES. A NIVEL NACIONAL	\$ 7.878.000.000,00	4,30%	\$ 7.380.680.001,16	93,69%

### HALLAZGO 5 Ejecución Presupuestal - Pérdida de apropiación

De acuerdo al Artículo 89 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (del régimen de las apropiaciones y reservas):

*"Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.*

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

*Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios"*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

De una apropiación total de \$183.026 millones, el MADS comprometió durante la vigencia 2013 recursos por valor de \$155.106 millones correspondientes al 84.75%, obligó recursos por valor de \$145.285 millones correspondientes al 79.38% y pagó \$132.579 millones, correspondientes al 84.74%.

De acuerdo a estas cifras se evidencia que en el año 2013 hubo una pérdida de apropiación por valor de \$27.920 millones, correspondientes al 15.25% del presupuesto aprobado, que revelan apropiaciones expiradas.

Lo anterior pone en evidencia, una baja ejecución de recursos, que pueden tener su origen en debilidades en la planeación o en la ejecución y que repercuten directamente en el cumplimiento de metas previstas en los planes de la entidad.

### ***Respuesta y análisis de la respuesta.***

La entidad informa que existieron “situaciones ajenas, atípicas y exógenas a la administración que le impidieron ejecutar el 100% de lo previsto en los instrumentos de planeación”, pero que no obstante lo anterior “la entidad no se alejó del cumplimiento legal de su misión y dio cumplimiento a los objetivos y metas trazadas en el plan de acción.

Situaciones como las mencionadas por la entidad, como el cambio de Administración, de Ministro, etc., no pueden ser razones para el no cumplimiento de los planes de la entidad, que finalmente inciden en el cumplimiento de la programación presupuestal, si bien estas situaciones conllevan a demoras en los procesos, los mismos se deben ejecutar.

De otra parte es importante mencionar que en la evaluación de la gestión misional se identificaron las metas trazadas en el Plan de Acción que no se cumplieron.

Por lo anterior, el hallazgo se confirma, corrigiendo la cifra de la pérdida de apropiación, por valor de \$27.920 millones, de acuerdo a los soportes entregados por la entidad.

### **HALLAZGO 6 Diferencias cuentas por pagar:**

De acuerdo al Plan General de Contabilidad Pública, las cuentas por pagar contables representan las obligaciones que la entidad contable pública adquiere con terceros, relacionadas con las operaciones que lleva a cabo, en desarrollo de funciones de cometido estatal. Aquellas clasificadas en Proyectos de Inversión se originan en la adquisición de bienes y servicios identificados con proyectos específicos de inversión.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Estos proyectos están asociados a una asignación presupuestal, aprobada mediante el Decreto de Liquidación del Presupuesto anual, y su apropiación se encuentra en los rubros de inversión.

Las cuentas por pagar presupuestales representan el valor de las obligaciones adquiridas con el presupuesto de la vigencia anterior (2013) que son constituidas al inicio de la vigencia y que se encuentran pendientes de pago.

Las cuentas por pagar contables y presupuestales no siempre coinciden si se tiene en cuenta que contablemente pueden existir cuentas por pagar asociadas a presupuestos de vigencias anteriores. No obstante, si estas cuentas por pagar contables tienen su origen en la vigencia actual, teniendo en cuenta que corresponden a proyectos de inversión, deben estar respaldadas en compromisos presupuestales de la vigencia actual.

Las cuentas por pagar presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2013, ascendieron a \$8.851 millones. De este total, \$7.297 millones, es decir 82.44% correspondían a cuentas por pagar por concepto de inversión. De acuerdo con los estados contables las cuentas por pagar por concepto de Proyectos de Inversión ascendían a la misma fecha a \$12.299 millones, es decir que existe una diferencia de \$5.002 millones, entre las cuentas por pagar, contables y presupuestales.

La diferencia no es explicable, si se tiene en cuenta que todas las cuentas por pagar que están registradas en Estados Financieros, de acuerdo a la información suministrada por la entidad son de la vigencia 2013.

Lo anterior genera incertidumbre sobre los compromisos presupuestales que respaldan la existencia de recursos para el pago total de dichas obligaciones.

### ***Respuesta y análisis de la respuesta***

La entidad informa que existe una diferencia de \$716 millones entre las cuentas por pagar contables, específicamente en la cuenta 240102 Proyectos de Inversión y las presupuestales, justificadas en tres entradas de almacén (Nos. 599, 603 y 611) que fueron constituidas en reserva presupuestal.

Al respecto, se verificaron la cuentas por pagar contables, evidenciándose que esta cuentas por pagar mencionadas por la entidad, correspondientes a los Proveedores Suminas Ltda, Procesos y Tecnología DPT S.A.S y Palm Tree S,A.S., no se encuentran en el detalle individualizado entregado por la entidad, con base en el cual se realizó la comparación, razón por la cual estas facturas no son explicación de la diferencia encontrada, la cual, de acuerdo a las cifras de



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Estados Financieros y cifras presupuestales, asciende a la cifra de \$5.002 millones como se mencionó inicialmente.

Por lo anterior el hallazgo se confirma como administrativo.

#### 2.1.1.3.2. Gestión Contractual

La contratación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, está enfocada en convenios interadministrativos de cooperación científica y tecnológica, de asociación, contratos de comodato, prestación de servicios profesionales y adquisición de servicios de consultoría.

Durante la vigencia 2013 y de acuerdo con la información suministrada por el MADS, se suscribieron 354 contratos por valor de \$85.953.1 millones, para desarrollar y ejecutar diferentes proyectos misionales e incluso para dar cumplimiento a labores propiamente administrativas.

De la relación contractual suministrada por el MADS y clasificada por la CGR de acuerdo a la modalidad de contratación, se suscribieron 204 contratos de prestación de servicios a través de la modalidad de Contratación Directa por valor de \$12.813.5 Millones, la cual comprende contratos de prestación de servicios profesionales y de bienes y servicios suministrados por instituciones universitarias y personas jurídicas.

Igualmente adelantó 11 procesos de Concurso de Méritos, contratos suscritos por valor de \$2.234.4 Millones cuyo objeto es el desarrollo de Interventorías y de Consultorías en materia ambiental.

En materia de compraventa y suministros se desarrollaron 19 procesos de selección abreviada por valor de \$3.594.1 millones, dirigidos a obtener los servicios y bienes que requiere para su buen funcionamiento y para el logro de sus objetivos misionales.

Frente a la contratación de mínima cuantía, fue de 29 contratos cuyo costo fue de \$301.12 Millones.

De los procesos Licitatorios sólo se llevaron a cabo 4 Licitaciones en la vigencia 2013, por valor de \$3.875.9 Millones.

La CGR seleccionó para evaluar 30 procesos contractuales por valor de \$43.088.0 Millones, cuya ejecución se dio en la vigencia a fiscalizar y que culminó en esa misma; también forma parte de la selección los convenios celebrados por el MADS en la vigencia 2012 con Corporaciones Autónomas Regionales cuya ejecución se



ha venido desarrollando en las vigencias 2012 y 2013, incluso 2014, comprometiendo vigencias futuras y un contrato de TICs para desarrollar un Software para ejercer control de las gestiones del Plan de Acción.

Del análisis a la contratación estudiada y analizada se establecieron los siguientes hallazgos:

#### **HALLAZGO 7: Manual de contratación administrativa del MADS**

El artículo 8.1.11. del Decreto 734 de 2012, indica al respecto:

*" Las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación deberán contar con un manual de contratación, en el que se señalen las funciones internas en materia contractual, las tareas que deban acometerse por virtud de la delegación o desconcentración de funciones, así como las que se derivan de la vigilancia y control de la ejecución contractual".*

El MAVDT mediante Resolución 0070 de 10 de noviembre de 2011, "Por medio de la cual adopta el Manual de Contratación del MADS y del FONAM", en cumplimiento del artículo 208 de la Constitución, el artículo 5 de la Ley 99 de 1993, las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y demás decretos reglamentarios y el artículo 2 del Decreto 3570 de 2011, este mismo acto administrativo establece que en cumplimiento del artículo 89 del Decreto 2474 de 2008, se hace necesario derogar en su totalidad el Manual de Contratación adoptado por el MADS en virtud de la Resolución 1239 del 30 de junio de 2009, con el fin de adoptar un nuevo manual de contratación para el MADS y el FONAM.

El Decreto 2474 de 2008, fue derogado por el Decreto 734 de 2012 y posteriormente se profiere el Decreto 1510 de 2013, norma que continúa con la exigencia de los Manuales de Contratación, los cuales deben actualizarse de conformidad a los cambios que contemplan los nuevos decretos reglamentarios de la contratación pública.

Si bien es cierto, el MADS con la actual normatividad contractual, Decreto 1510 de 2013 se acoge al régimen de transición - Artículo 162, numeral 2- con el fin de continuar con la aplicación transitoria del Decreto 734 de 2012, para todos los procesos hasta el 31 de diciembre de 2013, como se evidencia en la Resolución 0953 del 12 de agosto de 2013, pero desde la vigencia fiscal 2011 no realizó la actualización y ajustes al Manual de Contratación Pública, pese a los diferentes cambios contemplados en la posterior normatividad expedida, respecto de las modalidades de contratación y otros aspectos contractuales.



Frente a la contratación suscrita en la vigencia 2013, es de referir que ya se encontraba vigente el Decreto 734 de 2012, el cual en sus artículos 5.1.11, 8.1.10 y 8.1.11 hace referencia al manual de contratación que debe expedir la respectiva entidad estatal, como se describe al inicio del presente hallazgo.

Para la vigencia 2013, el MADS continúa con el Manual de Contratación expedido bajo la normatividad ya derogada, como es el Decreto 2474 de 2008, tal y como lo refiere la Resolución No. 0070 de 2011.

De lo expuesto se evidencia desactualización del manual, sin que oportunamente se hiciera la actualización y ajustes en las modalidades de contratación y de los cambios en los procedimientos frente a los procesos contractuales llevados a cabo por el MADS en cumplimiento de las normas vigentes.

De acuerdo con la respuesta proferida por el MADS mediante oficio 2014ER0153082 del 12 de noviembre de 2014, hace referencia al presente hallazgo:

*"En primer lugar es pertinente indicar, que el Decreto 734 de 2012, en su artículo 8.1.11 dispuso ...*

*Pero en parte alguna se señaló un plazo para la expedición del Manual de Contratación, no obstante lo anterior, a partir de la expedición del Decreto 734 de 2012, la entidad inició el proceso de estructuración de mismo ajustado a la normatividad vigente sobre la materia y adelantó los procesos contractuales de acuerdo a la norma vigente.*

*No obstante lo anterior, en dicho lapso el Ministerio en sus diferentes procesos de selección, aplicó las disposiciones contenidas en el Decreto 734 de 2012, e inició el proceso de estructuración del nuevo Manual acorde con los cambios jurídicos que introdujo el Decreto 734 de 2012.*

*Sobre el particular, se precisa que por solicitud del Secretario General de la época a la Asesora grado 13 del Grupo de Contratos, dicha funcionaria mediante memorando No. 1250-3-60424 del 14 de diciembre de 2012, remitió al Despacho de la Secretaría General el proyecto de Manual para su correspondiente revisión y adopción. Sin embargo durante el año 2013, y teniendo en cuenta que el día 17 de julio de 2013 se expidió el Decreto 1510 de 2013, la Entidad tuvo que reformular la expedición del Manual debido a la transición normativa."*

### **Respuesta y análisis de la respuesta**

Para la CGR las explicaciones del MADS no desvirtúan el hallazgo, pues se evidencia que transcurridos 2 años de pérdida de la vigencia del Decreto 2474 de 2008 y un año después de entrar en vigencia el Decreto 1510 de 2013, para la vigencia auditada por la CGR – 2013- y que se adelantó en agosto de 2014, no cuenta con el Manual de



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Contratación Administrativa de conformidad a los ajustes y reformas planteadas en la norma actual, aunado a que en su exposición frente a la respuesta del hallazgo están confirmando lo ocurrido y referido por la CGR, por lo tanto se mantiene el hallazgo.

**HALLAZGO 8. D1 PUBLICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN EN SECOP. Presunta connotación disciplinaria.**

El Decreto 734 de 2012 en su capítulo II establece: De la divulgación y de la publicidad en la contratación estatal y otras reglas aplicables a las modalidades de selección

**Artículo 2.2.5. Publicidad del procedimiento en el SECOP.** La entidad contratante será responsable de garantizar la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación, salvo los asuntos expresamente sometidos a reserva.

La publicidad a que se refiere este artículo se hará en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop) cuyo sitio web será indicado por su administrador. Con base en lo anterior, se publicarán, entre otros, los siguientes documentos e información, según corresponda a cada modalidad de selección (...)

Igualmente, el artículo 223 del Decreto Ley 019 de 2012 establece que los contratos estatales sólo se publicarán en el SECOP cumpliendo con el objetivo de eliminar trámites y costos para los ciudadanos.

*“Parágrafo 1°. La falta de publicación en el Secop de la información señalada en el presente artículo constituirá la vulneración de los deberes funcionales de los responsables, la que se apreciará por las autoridades competentes de conformidad con lo previsto en el Código Disciplinario Único.*

*En todo caso la entidad será responsable de que la información publicada en el Secop sea coherente y fidedigna con la que reposa en el proceso contractual so pena de las responsabilidades a que hubiere lugar.*

*Parágrafo 2°. La publicación electrónica de los actos y documentos a que se refiere el presente artículo deberá hacerse en la fecha de su expedición, o, a más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. El plazo general de su permanencia se extenderá hasta tres (3) años después de la fecha de liquidación del contrato o del acta de terminación según el caso, o de la ejecutoria del acto de declaratoria de desierta según corresponda.* (subrayado nuestro)

En consulta de los procesos contractuales en el SECOP, se evidenció que los convenios revisados no son publicados, por lo que se carece de certeza sobre la totalidad de contratos suscritos en una u otra vigencia, impidiendo conocer la



gestión contractual desarrollada al interior del Ministerio; es el caso que no se logró acceder a la información de algunos procesos contractuales suscritos por el MADS en la vigencia 2012, cuya ejecución se ha extendido en varias vigencias fiscales por tratarse de convenios interadministrativos suscritos con Corporaciones Autónomas Regionales y con vigencias futuras, desconociéndose el objeto, avance y destinación final de los recursos, la cual estaba dirigida a desarrollar actividades de restauración activa y pasiva en la jurisdicción de éstas, como son los Convenios 90, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 99 y 100 de 2012.

De otra parte de los contratos seleccionados, revisados y analizados por la CGR se evidenció que están registrados en SECOP, pero no de manera oportuna, ni tampoco con posterioridad inmediata a producirse las actuaciones.

Se presenta falta de publicidad y transparencia, para determinar la totalidad de contratación suscrita por el MADS dentro de cada vigencia y el estado de la misma; por lo que hay incumplimiento de dicha obligación en los términos de las normas contractuales indicadas.

### ***Respuesta y análisis de la respuesta***

De acuerdo con la respuesta proferida por el MADS mediante oficio 2014ER0153082 del 12 de noviembre de 2014 se hace referencia frente al presente hallazgo así:

De la exposición es pertinente precisar y como lo refiere el MADS, donde afirma que *“en aquellos eventos en que el régimen de la ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a los principios de la función administrativa a que se refiere el artículo 209 de la Constitución Política, por lo que al remitimos a este artículo encontramos que refiere: 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(...)”* (subrayado nuestro).

Este principio de publicidad precisamente lo desarrolla la normatividad contractual, pues el artículo 223 del Decreto Ley 019 de 2012 establece que los contratos estatales sólo se publicarán en el SECOP cumpliendo con el objetivo de eliminar trámites y costos para los ciudadanos. También, refiere que la actividad contractual de las entidades que ejecutan recursos públicos debe estar publicada en el SECOP de acuerdo con lo establecido en la Ley 1150 de 2007; además es de tener en cuenta que la obligación de publicar los contratos en el Diario Único de Contratación fue eliminada y reemplazada por la obligación de hacer tal publicación en el SECOP.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

De acuerdo a lo expuesto por el MADS, efectivamente el artículo 61 de la ley 190 de 1995 contempla: “ *los convenios o contratos interadministrativos no requerirán la publicación en el Diario Único de Contratación*”.

Pero con posterioridad es el Decreto 53 de enero 13 de 2012 en su artículo 3 determina corregir el artículo 223 del Decreto 019 de 2012.

El artículo 223 del Decreto 019 de 2012 señala: “*ELIMINACIÓN DEL DIARIO UNICO DE CONTRATACIÓN. A partir del primero de junio de 2012, los contratos estatales sólo se publicaran en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOPI- que administra la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente. En consecuencia, a partir de dicha fecha los contratos estatales no requerirán de publicación en el Diario Único de Contratación y quedarán derogados el parágrafo 3 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, los artículos 59, 60, 61 y 62 de la ley 190 de 1995 y el parágrafo 2 del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007.*”

Incluso, del mayor argumento referido por el MADS, como es “*concepto 20128010000031 del 2 de enero de 2012, expedido por el Proyecto Contratación Pública, Programa de Renovación de la Administración Pública del Departamento Nacional de Planeación*”, es el mismo DNP quien con este Decreto 53 de enero 13 de 2012 cambia y deroga la norma que los excluía de cumplir con la obligación de publicidad para esta clase de contratación.

Por lo anteriormente expuesto y en especial frente a la derogatoria del artículo 61 de la Ley 190 de 1995, que establecía la no publicación tanto de contratos y/o convenios interadministrativos, es contundente que existe la obligación para todas las entidades del Estado que contraten con recursos públicos a publicar toda clase de contratación, llámese convenio y/o contrato interadministrativo y demás tipo de contratación; por lo tanto, para la CGR las explicaciones del MADS frente a este hallazgo carecen de pertinencia y no lo desvirtúan, por lo que se confirma con la misma connotación disciplinaria.

#### **CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS SUSCRITOS EN 2012, CON AUTORIDADES AMBIENTALES PARA ACTIVIDADES DE RESTAURACIÓN ACTIVA Y PASIVA Y EJECUTADOS EN 2013 Y 2014, VIGENCIAS FUTURAS.**

Los convenios suscritos por el MADS para desarrollar estas actividades en la vigencia 2012 fueron 12 y el de interventoría. Se seleccionaron para su revisión 8 y el de la interventoría suscrito con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, los cuales se relacionan a continuación:

Tabla No. 8 Convenios Interadministrativos Suscritos con CAR's en 2012

No. Convênio Interad	Contratista	Objeto	Valor	Fecha Suscripción	Has. a intervenir por parte de la Corporación
92	CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ÁREA ESPECIAL LA MACARENA-CORMACARENA	ADELAN TAR ACCIONES DE RESTAURACION ACTIVA Y PASIVA EN ECOSISTEMAS ESTRATEGICOS Y DESARROLLAR LAS DEMÁS ACTIVIDADES SEÑALADAS EN EL CONVENIO Y EN LOS ESTUDIOS PREVIOS DENTRO DE LA JURISDICCION DE LA CORPORACION	\$528.55 Millones, donde MADS aportó \$500.28 Millones y autorización vigencia futura 2013 por valor de \$100.05 Millones y la Corporación \$28.26 Millones	21-11-2012	Actividades de restauración pasiva en mínimo 725 Hts, a través de instalación de cercos de protección, 2) Actividades de restauración activa, aumentando la cobertura vegetal a través de enriquecimientos vegetales en mínimo de 150 Hts.
93	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA GUAJIRA	ADELAN TAR ACCIONES DE RESTAURACIÓN ACTIVA Y PASIVA EN ECOSISTEMAS ESTRATEGICOS Y DESARROLLAR LAS DEMÁS ACTIVIDADES SEÑALADAS EN EL CONVENIO Y EN LOS ESTUDIOS PREVIOS DENTRO DE LA JURISDICCION DE LA CORPORACION	\$2.173.83 Millones, donde el MADS aportó \$2.024.00 Millones y autorización de vigencias futuras de 2013 por \$204.80 Millones y la Corporación \$149.83 Millones	21-11-2012	Actividades de restauración pasiva en 2.000 Hts, instalación de 130 Km de aislamiento, cercos de protección, 2) Actividades de restauración activa, aumentar cobertura vegetal reintroducción de material vegetal de porte arbóreo y arbustivo en 80 Has
94	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA	ADELAN TAR ACCIONES DE RESTAURACIÓN ACTIVA Y PASIVA EN ECOSISTEMAS ESTRATEGICOS Y DESARROLLAR LAS DEMÁS ACTIVIDADES SEÑALADAS EN EL CONVENIO Y EN LOS ESTUDIOS PREVIOS DENTRO DE LA JURISDICCION DE LA CORPORACION	\$720.42 Millones, donde el MADS aportó \$700.00 Millones y autorización de vigencias futuras de 2013 por \$140.00 Millones y la Corporación \$20.42 Millones	20-11-2012	Actividades restauración pasiva 23 Has 2) Actividades de restauración activa 600 Has, aumentar bosque protector 60, bosque guadua 20, enriquecimiento vegetal 320, cercas vivas 200, reintroducción material vegetal porte arbóreo y arbustivo en 80 Has
95	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACA	ADELAN TAR ACCIONES DE RESTAURACIÓN ACTIVA Y PASIVA EN ECOSISTEMAS ESTRATEGICOS Y DESARROLLAR LAS DEMÁS ACTIVIDADES SEÑALADAS EN EL CONVENIO Y EN LOS ESTUDIOS PREVIOS DENTRO DE LA JURISDICCION DE LA CORPORACION	\$957.78 Millones, donde MADS aportó \$933.28 Millones y autorización vigencias futuras de 2013 por \$186.66 Millones y la Corporación \$24.50 Millones y FONAM \$1.000 Millones con \$176.70 Millones de la Corporación	14-11-2012	Actividades restauración pasiva en mínimo 2.000 has, instalación cercos protección y 2) actividades restauración activa, aumentando cobertura vegetal reforestación protectora para restauración en mínimo 150 hectáreas, adicional 250 Has.
96	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA	ADELAN TAR ACCIONES DE RESTAURACIÓN ACTIVA Y PASIVA EN ECOSISTEMAS ESTRATEGICOS Y DESARROLLAR LAS DEMÁS ACTIVIDADES SEÑALADAS EN EL CONVENIO Y EN LOS ESTUDIOS PREVIOS DENTRO DE LA JURISDICCION DE LA CORPORACION	\$1.090.40 Millones donde MADS aportó \$1.020.400 Millones y autorización de vigencias futuras de 2013 por \$204.08 Millones y la Corporación \$70.0 Millones.	21-11-2012	Actividades restauración pasiva \$185 Hts, instalación cercos protección, 2) Actividades restauración activa, aumentando cobertura vegetal enriquecimientos vegetales mínimo de 170 Hts., 3) Conservación agua, la biodiversidad y servicios ecosistémicos.
98	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE LAS CUENCAS DE LOS RIOS NEGRO Y NARE	AUNAR ESFUERZOS ENTRE EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE LAS CUENCAS DE LOS RIOS NEGRO Y NARE, PARA ADELAN TAR ACCIONES DE RESTAURACION ACTIVA Y PASIVA EN ECOSISTEMAS ESTRATEGICOS Y DESARROLLAR LAS DEMÁS ACTIVIDADES SEÑALADAS EN EL PRESENTE CONVENIO Y LOS ESTUDIOS PREVIOS QUE HACE PARTE DEL MISMO, DENTRO DEL AREA DE JURISDICCION DE LA CORPORACION.	\$1.022.30 Millones donde MADS aportó \$922.73 Millones y autorización de vigencias futuras de 2013 por \$184.55 Millones y la Corporación \$99.57 Millones	20-11-2012	800 Has. restauración pasiva; 100 Has. restauración activa enriquecimiento de especies nativas; establecer reforestación y realizar 5 talleres de sensibilización y educación
99	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL ALTO MAGDALENA-CAM	AUNAR ESFUERZOS ENTRE EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA CORPORACION AUTONOMA DEL ALTO MAGDALENA-CAM PARA ADELAN TAR ACCIONES DE RESTAURACION ACTIVA Y PASIVA EN ECOSISTEMAS ESTRATEGICOS Y DESARROLLAR LAS DEMÁS ACTIVIDADES SEÑALADAS EN EL PRESENTE CONVENIO Y LOS ESTUDIOS PREVIOS QUE HACEN PARTE DEL MISMO, DENTRO DEL AREA DE JURISDICCION DE LA	\$871.70 Millones donde MADS aportó \$845.02 Millones y autorización de vigencias futuras de 2013 por \$169.00 Millones y la Corporación \$26.68 Millones	22/10/2012	Actividades de restauración pasiva en mínimo 650 Has., a través de la instalación de cercos de protección elevar la cobertura vegetal protectora mediante la restauración, reforestación, rehabilitación y recuperación de fuentes hídricas de la región.
100	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA	ADELAN TAR ACCIONES DE RESTAURACIÓN ACTIVA Y PASIVA EN ECOSISTEMAS ESTRATEGICOS Y DESARROLLAR LAS DEMÁS ACTIVIDADES SEÑALADAS EN EL CONVENIO Y EN LOS ESTUDIOS PREVIOS DENTRO DE LA JURISDICCION DE LA CORPORACION	\$1.096.86 Millones donde MADS aportó \$808.26 Millones y autorización de vigencias futuras de 2013 por \$161.65 Millones y la Corporación \$288.60 Millones	29-11-2012	Actividades de restauración pasiva, aumentar la cobertura boscosa en 900 Has., de tierras forestales, a través de la construcción de 130 Kms de aislamiento.
540	UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CLAYTON FACULTAD DE MEDIO AMBIENTE, PROGRAMA DE INGENIERÍA FORESTAL UNIDAD DE EXTENSIÓN	INTERVENCIÓN TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y JURÍDICA A LOS CONVENIOS SUSCRITOS CON LAS AUTORIDADES AMBIENTALES (CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y AUTORIDADES AMBIENTALES URBANAS), A LOS RECURSOS ENTREGADOS.	\$1.289.44 Millones respaldado para la vigencia 2012 con CDPs de octubre de 2012 y para las vigencias 2013 y 2014 autorización de cupo de vigencia futura ordinaria.	26/10/2012	Vigilar la ejecución de estos convenios referidos y 4 más suscritos con Corpochivor, CAR Cundinamarca, CAS y DAGMA.

Fuente: Información Contractual MADS

Del análisis y revisión de estos convenios se evidenció que para la ejecución del objeto y hectáreas a intervenir, comprendía la implementación de los procesos de



restauración, recuperación o conservación, para lo cual se deben desarrollar las fases de:

1) Aprestamiento, 2) Establecimiento, 3) Adelantar actuaciones y gestiones necesarias para realizar el mantenimiento.

En este sentido las estrategias de restauración previstas son:

1) Actividades de restauración pasiva mediante instalación de cercos de protección, con el fin de proteger la regeneración natural.

2) Actividades de restauración activa, aumentando la cobertura vegetal a través de enriquecimientos vegetales, mediante la intervención antrópica directa.

Todos los convenios suscritos pactaron como plazo de ejecución: Desde la fecha de suscripción del Acta de Inicio y hasta el 31 de julio de 2014, correspondiente al vencimiento de la fase de mantenimiento, el plazo de ejecución se discrimina así: 1. Fase Aprestamiento y Fase 2. Establecimiento: El plazo de estas fases será desde la fecha del acta de inicio (todos los convenios la suscribieron en noviembre de 2012) suscrita por la Corporación y el Supervisor del Convenio hasta el 31 de octubre de 2013 y para la ejecución de la Fase 3 Mantenimiento se pactó que el plazo va desde el 1 de noviembre de 2013 hasta el 31 de julio de 2014.

Los Estudios Previos los presentó el Director de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, donde establece como fundamento la estrategia del PND 2010- 2014 garantizar la recuperación y el mantenimiento del capital natural y de sus servicios ecosistémicos como soporte del crecimiento económico y apoyo a las locomotoras para la prosperidad democrática, dicho plan destaca aspectos instrumentales relevantes para avanzar hacia un desarrollo sostenible del capital natural.

En este sentido el numeral 3°. Metas del capítulo VI "Sostenibilidad Ambiental y Prevención del Riesgo" establece la Meta: 90.000 Has restauradas o rehabilitadas con fines de protección, incluyendo corredores biológicos de conectividad, así como deforestación evitada, con el fin de llegar a 400.000 Has restauradas o rehabilitadas.

Indicador: No. de Has. restauradas o rehabilitadas con fines de protección, incluyendo corredores biológicos de conectividad, así como deforestación evitada. Línea base 310.000 Has y Meta para 2014, 400.000 Has.

Para el desarrollo y ejecución de estos convenios se consideraron como áreas prioritarias de acción aquellas zonas que presentan procesos severos y/o leves de degradación, o son susceptibles a degradarse. Por lo que las áreas objeto del



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

proceso de rehabilitación ecológica han sido priorizadas de acuerdo con el estudio realizado por cada Corporación y/o autoridad ambiental e indicada en el cuadro anterior.

### Hallazgos comunes a estos convenios:

#### HALLAZGO 9: Planeación y supervisión convenios Corporaciones Autónomas Regionales - Reforestación

La Ley 80 de 1993 en el artículo 4 establece:

*“ De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: (...)*

*4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.*

*Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías. (...)*”

La misma norma en el artículo 26 dice:

*“ Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:*

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

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

*3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.”*

Para vigilar el desarrollo y ejecución del objeto de estos convenios, el MADS designó supervisor, cada una de las Autoridades Ambientales designaron supervisor, adicionalmente se suscribió contrato de interventoría con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas a fin de realizar interventoría administrativa, técnica, jurídica, y financiera y a quién también se designa Supervisor, pero de esta labor ejercida por los fiscalizadores, se evidencia carencia e insuficiencia en sus labores y que se ve reflejada en los informes que profieren, generalmente mediante formato certifican el cumplimiento del objeto, sin hacer referencia a la problemática frente al incumplimiento o mora en la ejecución



e incluso de las dificultades originadas en desarrollo de los Convenios, no se hace referencia en los informes suministrados sobre las actividades realizadas de tal manera que se determine el % de avance que se ha ejecutado, para determinar el cumplimiento oportuno y dentro del término pactado en los Convenios.

Todos los Convenios en general presentaron dificultades para su ejecución, obligando a que se suscribieran adiciones en tiempo y en modificaciones a las actividades de restauración activa y pasiva. Incluso, algunos convenios eliminaron actividades pactadas y en consecuencia se pactó la devolución de recursos por no ejecutarse o por no requerir adelantar las actividades de restauración: Es el caso de:

- **El Convenio 092 de 2012 suscrito con Cormacarena:** con oficio dirigido a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS, cita a reunión de avance y ejecución de las diferentes actividades que comprenden las obligaciones para la Corporación y en consecuencia con otro oficio del 14 de agosto de 2013, solicita modificación al Convenio 092 de 2012, por no poderse definir las áreas para la restauración activa, por lo que solicita suprimir el parágrafo 2 de la cláusula primera “NUMERO DE HECTÁREAS A INTERVENIR” debido a que es inviable ejecutar las actividades correspondientes a restauración activa mediante enriquecimiento vegetal por lo que a la fecha de la siembra el régimen de lluvias habrá descendido según informe técnico del IDEAM. (fls 363 a 382).

Aunado a que refiere: “en los predios visitados no es indispensable la realización de plantación de material vegetal en las actividades de restauración activa y pasiva, pero si es fundamental la realización de los aislamientos en cada uno de los predios para disminuir la presencia de ganado, fomentar y potencializar los procesos de sucesión natural que ya se encuentran en proceso en cada uno de los sitios...” (Subrayado nuestro)

Con oficios Nos. 23123 y 24750 del 25 de julio de 2013, el MADS le da respuesta a la Corporación, en la que hace referencia a diversas situaciones en relación con el cumplimiento del convenio y solicita ajustes, es el caso que menciona *“... no se presentó documento de compromiso con el municipio de Puerto Lleras o de la empresa de energía del Meta, en la que autorizan la ejecución del proyecto en sus predios..., no se presentaron las escrituras de los predios, ni los certificados de libertad y tradición que permitan el debido estudio jurídico de viabilización de los predios, ... ni documento de compromiso de los dueños de los predios en la que autorizan la ejecución del proyecto en sus predios, ... no se definen con precisión las áreas propuestas para ser*



*intervenidas en los humedales de Maiciana y Carimagua, ni las cantidades de obra a ejecutar..., la Corporación no ha complementado la información requerida para dar viabilidad jurídica de inclusión de estas nuevas áreas.”*

Además relata un tema que llama la atención, como es el de los precios de referencia siendo superiores a los valores consignados en el POA donde describen: “previa revisión de los costos proyectados, se observa que algunos ítems de costos como los de mano de obra, postes, alambre de púa y material vegetal superan el valor unitario y total del POA, por lo tanto la Corporación deberá presentar una justificación con los soportes necesarios que acrediten el aumento en los ítems que exceden el valor, para poder hacer un ajuste al POA antes de adelantar el proceso contractual propuesto.” (fls 387 a 390)

Posteriormente, con oficio del 30 de julio de 2013, la Dirección de la Corporación solicita la terminación anticipada y liquidación bilateral del Convenio 092 de 2012, argumentando que con el propósito de encontrar solución a los inconvenientes presentados, propone la terminación anticipada y liquidación bilateral del Convenio, teniendo en cuenta que en la actualidad, no es posible lograr la ejecución física de las obras necesarias para el logro de las metas del proyecto, debido a que no se ha logrado la aprobación por parte de la Interventoría.- Universidad Distrital Francisco José de Caldas, de los documentos previos que son el soporte de la licitación pública, la cual requiere de un mínimo de 2 meses desde la fijación del aviso de convocatoria hasta la firma del acta de inicio del contrato resultante, a lo que también hace referencia de otras situaciones surgidas y que han sido inconveniente para concluir con la ejecución del Convenio referido (fls 391 a 394).

En desarrollo del taller *“Revisión de experiencias de los procesos de restauración 2013”* desarrollado el 9 de agosto de 2013, se concluyó con relación a este Convenio, que se presenta atraso en la ejecución, producto de la viabilización de los predios tanto jurídica como técnica y refieren que otro factor que ha influido es la exclusión de las áreas de restauración activa de la pasiva, requiriendo urgentemente la actualización de los cronogramas y un plan de contingencia para dar cumplimiento al Convenio. (Fls 395 a 437).

El 17 de septiembre de 2013 mediante oficio suscrito por la Supervisión del MADS solicita la modificación del plazo del Convenio hasta el 31 de diciembre de 2013, refiriendo como causales el avanzado estado de la regeneración natural que afecta la restauración activa y el difícil acceso a los predios, el que se concedió pero advirtiendo la modificación de la fase 3 denominada mantenimiento. (fls 438 a 447)



En cuanto a los aspectos financieros respecto de lo ejecutado y frente a la modificación, el MADS le había desembolsado \$400.23 Millones pagos realizados en 2012 y frente a las modificaciones en donde solamente se va a ejecutar las actividades de restauración pasiva, se establece que la Corporación solamente requiere aportes por valor de \$287.62 Millones, de los cuales el MADS aporta \$259.36 Millones y la Corporación \$28.26 Millones; sin requerirse de los demás recursos que inicialmente se habían contemplado en el Convenio, por lo que la diferencia de recursos ya entregados a la Corporación con los pagos realizados, deberá reintegrarlos, por no ser ejecutados en las fases de aprestamiento y establecimiento.

El 30 de octubre de 2013 se suscribe Otrosí No. 1 al Convenio 092 de 2012, con el que se suprimió el Numeral 2 del párrafo de la cláusula primera del convenio y se ordena a la Corporación reintegrar al MADS los recursos económicos no ejecutados correspondiente al monto no ejecutado en las actividades de "Restauración Activa" que corresponde a la suma de \$112.60 Millones y se modifica el plazo de la Fase 2 Establecimiento. Es decir no se dio cumplimiento a la totalidad de lo programado para este Convenio.

- **Convenio Interadministrativo No. 93 suscrito el 17 de octubre de 2012, con la Corporación Autónoma Regional de la Guajira**, después de transcurridos 10 meses de ejecución del Convenio, con oficio del 9 de octubre de 2013 la supervisión del MADS solicita modificación y prórroga fundamentado en;

La Corporación refiere en comunicado del 2 de octubre de 2013, situaciones que han impedido avanzar en el desarrollo de las actividades del Convenio, por razones relacionadas con la alteración del orden público, convirtiéndose en amenaza para las personas vinculadas al proyecto, por estar ubicados los predios en frontera con Venezuela; también se presentaron lluvias que no garantizan la sostenibilidad ni prendimiento del material forestal sembrado.

La interventoría ha manifestado y aprobado la necesidad de la modificación y prórroga del Convenio. El 30 de octubre de 2013 se suscribe Otrosí No. 1 al Convenio 093 de 2012, con el que se modifica el plazo de la Fase 2 Establecimiento contemplada en el literal a) de la cláusula cuarta del Convenio hasta el 15 de diciembre de 2013. (fls 298 a 304).

Posteriormente el 6 de diciembre de 2013 la supervisión solicita nuevamente la modificación al Convenio en el sentido de ampliar el plazo establecido para la ejecución de la fase de establecimiento hasta el mes de abril de 2014. (fls 305 y 315)



Por lo tanto el 5 de diciembre de 2013 se suscribe Otrosí No. 2 al Convenio 093 de 2012, con el que se prorroga el plazo de ejecución pactado en la cláusula cuarta, es decir desde el Acta de Inicio hasta el 15 de marzo de 2015, correspondiente al vencimiento de la Fase de Mantenimiento, por lo que el plazo de esta fase va desde el 16 de junio de 2014 hasta el 15 de marzo de 2015, y se modifica el Numeral 3°. De la cláusula sexta el cual quedará así: Un tercer y último desembolso de aportes del MADS hasta por \$204.8 Millones cuando se presente certificación de la ejecución del 100% de las actividades contempladas en el Convenio. (fls 319 a 331).

- **Convenio Interadministrativo No. 94 suscrito el 17 de octubre de 2012, con la Corporación Autónoma Regional del Cauca**, en la revisión a los informes de avance y ejecución del objeto contractual, se tiene:

Después de transcurridos 7 meses de ejecución del Convenio, en concordancia con reuniones y oficios del 14 de junio, de octubre 1 y 9 de 2013, presentados por la Corporación, la supervisión del MADS solicita modificación y prórroga fundamentados en:

Situaciones que han impedido avanzar en el desarrollo de las actividades del Convenio, por razones relacionadas con la alteración del orden público, convirtiéndose en amenaza para las personas vinculadas al proyecto, por la ubicación de los predios; también por los predios en los que no hay claridad respecto de linderos y algunos predios se encuentran en buen estado de conservación que sólo aplican para procesos de restauración pasiva, sin requerir de intervención y de la postulación de predios en zonas de resguardo indígena.

La interventoría ha manifestado y aprobado la necesidad de la modificación y prórroga del Convenio. El 30 de octubre de 2013 se suscribe Otrosí No. 1 al Convenio 094 de 2012, con el que se modifica el plazo de la Fase 2 Establecimiento contemplada en el literal a) de la cláusula cuarta del Convenio hasta el 15 de diciembre de 2013. (fls 454 a 463). El 17 de diciembre de 2013 la supervisión solicita nuevamente la modificación al Convenio para modificar la cláusula sexta del Convenio, fase de establecimiento hasta el mes de enero de 2014. (fls 466 a 468). Por lo tanto el 18 de diciembre de 2013 se suscribe Otrosí No. 2 al Convenio 094 de 2012, con el que se modifica el numeral 3° de la cláusula sexta, la cual quedará así: Un tercer y último desembolso de los aportes del MADS de \$140.0 millones una vez la Corporación demuestre y la interventoría externa certifique la ejecución del 100% de las actividades contempladas en la Fase 2 Establecimiento, desembolso que se realizará a más tardar el 15 de febrero de 2014 (fl 472 a 477).



- **Convenio Interadministrativo No. 95 suscrito el 18 de octubre de 2012, con la Corporación Autónoma Regional de Boyacá.** Transcurrido un mes de la ejecución del Convenio, la Dirección de Bosques encargada de la Supervisión, mediante oficio del 19 de diciembre de 2012 y anexos como son Estudios Previos de FONAM para adherir al Convenio, Carta de intención de Corpoboyacá con costos estimados y solicitud de CDP, solicita se suscriba la adhesión de FONAM al Convenio 095 de 2012.

El 21 de diciembre de 2012 se suscribe el Convenio de Adhesión del FONAM, refiriendo que el número de Has., a intervenir en mínimo 250 y aporta recursos por la suma de \$1.000.0 Millones respaldados con el CDP del 19 de diciembre de 2012 y la Corporación a su vez aporta \$176.78 Millones representados en bienes y servicios- material vegetal de acuerdo con comunicado del 18 de diciembre de 2012, (fls 406 a 438)

Se realizó revisión de los informes de avance y ejecución del objeto contractual, dentro de los cuales se observa, transcurridos 9 meses de ejecución del Convenio, en concordancia con reuniones y oficios presentados por la Corporación, la supervisión del MADS solicita ampliación del plazo en la etapa de Establecimiento en relación con el Convenio 95 de 2012, fundamentados en:

En los recorridos de campo realizados por la Interventoría se evidenciaron condiciones críticas climáticas con marcados déficits de precipitaciones y dificultades de movilización en las áreas rurales de Boyacá, especialmente durante el periodo de agosto 20 al 6 de septiembre de 2013; igualmente el paro campesino genero gran intensidad y demora en la ejecución, situaciones que han impedido avanzar en el desarrollo de las actividades del Convenio.

La interventoría ha manifestado y aprobado la necesidad de la ampliación del plazo en esta etapa de Establecimiento hasta el 6 de diciembre de 2013, por lo que con el incremento de 36 días más la Corporación puede realizar actividades de obra específicas; por lo tanto, el 29 de octubre de 2013 se suscribe Otrosí No. 01 al Convenio, en el que se modifica el plazo de la Fase 2 Establecimiento hasta el 6 de diciembre de 2013. (fls 540 a 460).

Posteriormente el 25 y 29 de noviembre de 2013 la supervisión solicita nuevamente la modificación al Convenio en el sentido de modificar la cláusula sexta del Convenio, fase de establecimiento y la Fase 3 de Mantenimiento (fls 465 a 471).



Por lo tanto el 05 de diciembre de 2013 se suscribe Otrosí No. 2 al Convenio, con el que se modifica la cláusula cuarta, del plazo de ejecución, la cual quedará así: Fase 1 Aprestamiento y 2 Establecimiento desde el Acta de Inicio hasta el 31 de mayo de 2014 y la fase 3 Mantenimiento va desde el 1o. de junio de 2014 y hasta el 28 de febrero de 2015 y se modifica el tercer y último desembolso de los aportes del MADS de \$186.65.0 Millones una vez la Corporación demuestre y la interventoría externa certifique la ejecución del 100% de las actividades contempladas en la Fase 2 Establecimiento, desembolso que se realizará a más tardar el 30 de junio de 2014. (fl 482 a 489).

Con oficio del 22 de mayo de 2014, Corpoboyacá, solicito prórroga en virtud de que la interventoría y la Supervisión en los Comités Técnicos de fecha 25 de marzo y 21 de abril de 2014, manifiestan que las actividades de aislamiento algunas tuvieron que ser suspendidas, por el paro agrario y las actividades se vieron afectadas, por temas de seguridad. Por lo tanto el 29 de mayo de 2014 se suscribe Otrosí No. 3, con el que se modifica la cláusula primera del Otrosí No. 2 del plazo de ejecución, la cual quedará así: Fase 1 Aprestamiento y 2 Establecimiento desde la finalización de la fase de aprestamiento hasta el 30 de noviembre de 2014 y hasta el 28 de agosto de 2015 la fase 3 Mantenimiento y se modifica el tercer y último desembolso de los aportes del MADS de \$186.65.0 Millones una vez la Corporación demuestre y la interventoría externa certifique la ejecución del 100% de las actividades contempladas en la Fase 2 Establecimiento, desembolso que se realizará a más tardar el 30 de diciembre de 2014. (fl 901 a 929).

Se presentan informes de diferentes fechas en las que se menciona el desarrollo del Convenio en concordancia con las modificaciones suscritas. Como último documento del expediente a folio 996 aparece oficio del 1 de agosto de 2014 emanado del supervisor del MADS, en el cual refiere que en el Comité del 18 de julio de 2014, se establecieron algunos compromisos de los que la Corporación no ha dado cumplimiento, es el caso que la Corporación no ha entregado los informes trimestrales del 4 al 7 por lo que se le solicita allegarlos de manera inmediata. De lo cual se concluye que a septiembre de 2014 la CGR no pudo determinar el avance y estado de ejecución de las actividades en desarrollo del Convenio 095 de 2012.

- **Convenio Interadministrativo No. 96 suscrito el 19 de octubre de 2012, con la Corporación Autónoma Regional del Tolima**, se realizó revisión de los informes de ejecución del objeto contractual, dentro de los cuales se observa:



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Después de transcurridos 10 meses de ejecución del Convenio, en reunión del Comité Operativo realizado en septiembre 19 de 2013 y en concordancia con oficios del 1 y 3 de octubre presentados por la Corporación, con oficio del 10 de octubre de 2013, la supervisión del MADS solicita modificación y prórroga fundamentados en:

La Corporación refiere en comunicado del 3 de octubre de 2013, que las obras de restauración pasiva presentan avance del 25% aproximadamente, mientras que las actividades de restauración activa solo se han adelantado en un 5% debido a dificultades de transporte de postes por el paro agrario, la mano de obra presentó retraso por la invasión de predios por parte de desplazados, por las diferentes condiciones del terreno que inciden tanto en el establecimiento de postes como en el acceso y distribución del material de postería. También a la presencia de altas precipitaciones sobre las cuencas del Combeima y Totare ocasionando daños en los caminos y transporte de material e insumos retrasando las actividades.

Se presentó inconveniente con la parte precontractual para la suscripción de contratos con las comunidades retrasando el inicio de actividades en la restauración activa y pasiva.

La interventoría ha manifestado y aprobado la necesidad de la modificación y prórroga del Convenio (fls 304 a 313) El 30 de octubre de 2013 se suscribe Otrosí No. 1, con el que se modifica el plazo de la Fase 1 y 2 Establecimiento y Aprestamiento a desarrollarse hasta el 6 de diciembre de 2013 y de la Fase 3 desde el 7 de diciembre de 2013 hasta el 31 de julio de 2014; pero posteriormente el 2 de diciembre de 2013 la supervisión solicita nuevamente la modificación al Convenio en el sentido de ampliar el plazo establecido para la ejecución de la fase de establecimiento hasta el mes de abril de 2014. (fls 314 y 315)

El 5 de diciembre de 2013 se suscribe Otrosí No. 2 al Convenio con el que se prórroga el plazo de ejecución pactado en la cláusula cuarta, es decir desde el Acta de Inicó hasta el 30 de abril de 2014, por lo que la Fase 3 de Mantenimiento va desde el 1º de Mayo de 2014 hasta el 30 de enero de 2015 y se modifica el Numeral 3º. De la cláusula sexta el cual quedará así: Un tercer y último desembolso de aportes del MADS hasta por \$204.08 Millones cuando se presente certificación de la ejecución del 100% de las actividades contempladas en el Convenio. (fls 329 a 336).

Se presentan informes de diferentes fechas en las que se menciona el desarrollo del Convenio de acuerdo a lo pactado y en concordancia con las modificaciones suscritas, siendo el último adjunto al expediente el informe



trimestral No. 5 de marzo de 2014, sin que a septiembre de 2014, se presente información que evidencie el cumplimiento de las actividades, avance en su ejecución y cumplimiento, de las que refiere el Convenio y su modificatorio para esta fecha. (fls 537 a 600)

En el expediente (fl 344) no se anexa información que muestre avance y desarrollo de actividades ejecutadas desde cuándo se suscribió el último contrato adicionando el plazo de ejecución hasta el 3 de agosto de 2014, por lo que no existe certeza de la ejecución y productos como resultado del cumplimiento del objeto contractual, ni tampoco pronunciamiento alguno por parte de la supervisión ni del MADS ni de la Corporación, para efectos de establecer el estado en que se encuentra la ejecución de este Convenio.

- **Convenio Interadministrativo No. 98 suscrito el 19 de octubre de 2012, con la Corporación Autónoma Regional de la Cuenca de los Ríos Negro y Nare- CORNARE.**

Después de transcurridos 7 meses de ejecución del Convenio, en concordancia con reuniones y oficios del 14 de junio, de octubre 1 y 9 de 2013, presentados por la Corporación, la supervisión del MADS solicita modificación y prórroga fundamentados en: La Corporación refiere en comunicado de octubre de 2013, situaciones que han impedido avanzar en el desarrollo de las actividades del Convenio, por razones relacionadas con la alteración del orden público, convirtiéndose en amenaza para las personas vinculadas al proyecto, por la ubicación de los predios.

La interventoría ha manifestado y aprobado la necesidad de la modificación y prórroga del Convenio. El 30 de octubre de 2013 se suscribe Otrosí No. 1 al Convenio 098 de 2012, con el que se modifica el plazo de la Fase 2 Establecimiento contemplada en el literal a) de la cláusula cuarta del Convenio hasta el 10 de diciembre de 2013. (fls 336 a 342).

Posteriormente el 04 de diciembre de 2013 la supervisión solicita nuevamente la modificación al Convenio en el sentido de modificar la cláusula cuarta del Convenio, plazo de ejecución, fase II y cláusula sexta y párrafos con relación al último desembolso. (fls 343 a 361) Por lo tanto el 09 de diciembre de 2013 se suscribe Otrosí No. 2 al Convenio 098 de 2012, con el que se modifica la cláusula cuarta: Plazo de ejecución y numeral 3°. De la cláusula sexta, la cual quedará así: Un tercer y último desembolso de los aportes del MADS de \$184.55 Millones una vez la Corporación demuestre y la interventoría externa certifique la ejecución del 100% de las actividades contempladas en la Fase 2



Establecimiento, desembolso que se realizará a más tardar el 31 de julio de 2014. (fl 362 a 364).

Se presentan informes de diferentes fechas en las que se menciona el desarrollo del Convenio de acuerdo a lo pactado con las modificaciones suscritas, siendo el último que aparece en el expediente, el que refiere tanto el supervisor como la interventoría avances de carácter técnico, administrativo y financiero en la ejecución del Convenio de Restauración Ecológica 098-2012 entre el MADS y CORNARE, en el periodo comprendido entre Mayo de 2014 y Julio de 2014.

Se evidencia en dicho informe y como lo refieren: *"En los municipios de Sonsón, El Carmen de Viboral y El Retiro no se cumplieron con los metros de cerco que inicialmente estaban propuestos por dificultades de acceso, sin embargo, se cumplió ampliamente con la meta en área de restauración activa, enriquecimiento y restauración pasiva como se presenta en la tabla 2. El valor correspondiente a los metros de cerco que se dejaron de ejecutar, serán liberados y devueltos al convenio."* (Subrayado nuestro).

Los predios están ubicados en 58 veredas y 1 corregimiento y se distribuyen en 27 subcuencas; en desarrollo del Convenio y frente a las diferentes actividades se presentaron dificultades, especialmente con los costos establecidos en el POA inicial, principalmente para el ítem de transporte, debido a que en muchos predios por su lejanía o dificultad se incrementaron los costos de desplazamiento.

Existiendo disponibilidad de áreas para ingresar al proyecto, su caracterización y la revisión de sus documentos legales, invirtió varios meses, por lo cual el inicio de las actividades coincidió con la temporada de lluvias, siendo necesario posponer la ejecución de la restauración activa y enriquecimiento hasta la segunda temporada invernal del año 2012.

En el ajuste realizado al POA, se solicitó adicionar el costo de transporte para equilibrar la inversión requerida para llevar los insumos hasta los predios a restaurar. Debido a la necesidad de posponer la siembra hasta la segunda temporada invernal, se solicitó al MADS y con el aval de la interventoría, la ampliación en el plazo de ejecución de la fase de establecimiento.

Como último documento al expediente se anexa oficio del 11 de junio de 2014, con el que el supervisor del MADS solicita al Supervisor del CORNARE, se dé cumplimiento a la ejecución del Convenio de conformidad con adiciones y prorrogas, refiriendo que el Convenio finalizó el 31 de mayo de 2014, recomendando dar cumplimiento de los compromisos para poder autorizar el último desembolso y hacer la entrega de la estrategia de mantenimiento la cual va del 1º de junio de 2014 hasta el 28 de febrero de 2015. (fl 449)



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- **Convenio Interadministrativo No. 99 suscrito el 22 de octubre de 2012, con la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena.**

Después de transcurridos 10 meses de ejecución del Convenio, con oficio del 2 de septiembre de 2013, presentado por la Corporación, solicita ampliación del plazo de la fase de aprestamiento- Establecimiento hasta el 16 de diciembre de 2013 debido a dificultades en el acceso a los predios, cambio de algunos predios por situaciones de alteración del orden público, convirtiéndose en amenaza para las personas vinculadas al proyecto impidiendo la intervención, conllevando a iniciar procesos de consecución de otros predios y/o áreas para cumplir con la Meta de las 650 Has, de restauración pasiva.

El 30 de octubre de 2013 se suscribe Otrosí No. 1 al Convenio 099 de 2012, con el que se modifica el plazo de la Fase 2 Establecimiento contemplada en el literal a) de la cláusula cuarta del Convenio hasta el 16 de diciembre de 2013 y de la Fase 3 de mantenimiento desde el 17 de diciembre de 2013 hasta el 31 de julio de 2014. (fls 590 a 599).

Posteriormente el 12 de diciembre de 2013 la Corporación solicita nuevamente la modificación al Convenio en el sentido de suprimir el último desembolso pactado en la cláusula sexta del Convenio, por no requerirse por cuanto la Corporación supero la meta de restauración con los recursos girados inicialmente, incluso refiere devolución de recursos no comprometidos. (fls 607 a 612) Por lo tanto el 26 de diciembre de 2013 se suscribe Otrosí No. 2 al Convenio 099 de 2012, con el que se modifica la cláusula quinta y sexta relacionada con el último desembolso, por lo que se modificó el valor de los aportes del MADS y se suprimió el último desembolso (fl 613 a 614).

- **Convenio Interadministrativo No. 100 suscrito el 24 de octubre de 2012, con la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.** Se presentan informes de diferentes fechas en las que se menciona el avance y desarrollo del Convenio, de lo cual se evidencia:

Transcurridos 10 meses de ejecución del Convenio, con oficio del 27 de septiembre de 2013, presentado por la supervisión del MADS, se solicita ampliación del plazo de la fase de Aprestamiento- Establecimiento hasta el 14 de diciembre de 2013 debido al cambio de predios generando retraso en las actividades contempladas en esta fase, conllevando a iniciar procesos de consecución de otros predios y/o áreas para cumplir con las Metas establecidas,



por desconocimiento de linderos de algunos predios, por ocupación ilegal de otros, entre otras razones. (fls 258 a 264).

El 30 de octubre de 2013 se suscribe Otro sí No. 1 al Convenio 100 de 2012, con el que se modifica el plazo de la Fase 2 Establecimiento contemplada en el literal a) de la cláusula cuarta del Convenio hasta el 14 de diciembre de 2013 para intervenir 1.300 Has., resultado de la ampliación del área en 400 Has., de conformidad con Memorando del 27 de septiembre de 2013 (fls 258 a 276).

Posteriormente el 18 de diciembre de 2013 la supervisión del MADS solicita nuevamente la modificación al Convenio en el sentido de suprimir el último desembolso pactado en el Convenio, por no requerirse por cuanto la Corporación supero la meta de restauración con los recursos girados inicialmente, incluso refiere devolución de recursos no comprometidos. (fls 299 a 302) Por lo tanto el 19 de diciembre de 2013 se suscribe Otrosí No. 2 al Convenio 099 de 2012, con el que se modifica la cláusula quinta y sexta relacionada con el último desembolso, por lo que se modificó el valor de los aportes del MADS y se suprimió el último desembolso (fl 303 y 304).

De los informes de diferentes fechas, siendo el último que aparece en el expediente el de julio a septiembre de 2013, en el que refieren avance físico en la Fase de Establecimiento del 75% programado y del 29.9% de avance real y de la inversión programada sólo del 15% programada y del 25% ejecutada, sin que al expediente se anexe más documentación que dé cuenta de la ejecución del convenio en las condiciones y frente a los productos de los que se requiere su ejecución. (fls. 289 a 298)

***Contrato de Interventoría a los convenios interadministrativos suscritos con corporaciones autónomas regionales en 2012 - vigencias futuras, acciones de restauración activa y pasiva en ecosistemas estratégicos y dentro del área de jurisdicción de la respectiva Corporación.***

Convenio Interadministrativo No. 540 suscrito el 26 de octubre de 2012, con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.- Facultad de Medio Ambiente, Programa de Ingeniería Forestal.- Unidad de Extensión.

Objeto: Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera y jurídica a los compromisos pactados en los convenios suscritos con las Autoridades Ambientales (11 Corporaciones Autónomas Regionales y la Autoridad Ambiental Urbana denominada Departamento Administrativo de Gestión de Medio Ambiente DAGMA) 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.

En la cláusula novena del convenio se pactó que la supervisión, control y evaluación del desarrollo y ejecución de las actividades específicas contempladas en el convenio las ejercería el Director de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos o quien haga sus veces y por parte de la Corporación a cargo del Director o por quien designe. A folio 231 aparece oficio del 28 de noviembre de 2012 la designación de la supervisión.

Se realizó revisión de los informes de avance y ejecución del objeto contractual, dentro de los cuales se observa:

El 15 de julio de 2014, el supervisor del contrato de interventoría del MADS solicita ampliación del plazo de la ejecución en 4.5 meses indicando que este contrato para su ejecución le surgió un retraso inicial de 2.5 meses debido a los ajustes que debieron realizarse a los planes básicos de restauración entregados por las corporaciones que incluían la selección de predios para adelantar las actividades de restauración activa y pasiva y debido a que todos los convenios que se supervisan presentaron modificaciones en los plazos de ejecución.

Refieren igualmente que a esta fecha se ha recibido a satisfacción el 61% de la superficie en restauración activa, el 51% de restauración pasiva y el 66% del aislamiento. (fls 982 a 986).

El 25 de julio de 2014 se suscribe Otrosí No. 1 al Convenio 540 de 2012, con el que se prorroga el plazo de ejecución contenido en la cláusula quinta hasta el 15 de diciembre de 2014 y se modifica el numeral 5º., de la cláusula octava, quedando así: Dos informes finales correspondientes a las vigencias 2013 y 2014 en donde en cada uno se consolide los informes parciales y actualice su contenido con las fichas de seguimiento por usuario/ predio incluyendo la descripción objetiva sobre debilidades y fortalezas observadas en cumplimiento de los objetivos y metas propuestos, ..., en desarrollo de las obras propuestas para cada proyecto, informe que debe ser entregado a más tardar el 10 de diciembre de 2014. (fls 992 a 998).

### ***Respuesta y análisis de la respuesta***

De acuerdo con la respuesta proferida por el MADS mediante oficio 2014ER0153082 del 12 de noviembre de 2014, argumenta frente al hallazgo:



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*"(...) Por lo que se resalta que los informes presentados periódicamente por los supervisores se realizan en el formato señalado por el Sistema de Gestión de Calidad del Ministerio, en los cuales se incluye la descripción de las actividades adelantadas tanto por las Corporaciones y los supervisores en cada una de las etapas de los convenios, esto se sustenta en los anexos que acompañan los respectivos informes, tales como:*

- **Informes trimestrales presentados por las Corporaciones.**
- **Informes de comisión realizados por los supervisores para verificar el cumplimiento de los convenios.**
- **Actas de comités técnicos desarrollados.**

*En estos anexos se encuentra en detalle el avance, dificultades y observaciones, así como las recomendaciones y acciones desarrolladas para continuar con la adecuada ejecución de los convenios.*

*En el formato establecido por el Sistema de gestión de Calidad el detalle del porcentaje de avance en ejecución, se calcula con base en el número de actividades o productos a entregar, considerando que es un formato diseñado de manera general para realizar seguimiento de contratistas y convenios, por tanto y dado las características de los convenios de restauración en los cuales no se entregan productos en cada informe periódico de supervisión, no siempre es posible reflejar los porcentajes de avance en cada informe de supervisión.*

*De otra parte, es importante resaltar que el formato utilizado por la supervisión y establecido por el MADS para el seguimiento financiero hace referencia a los recursos girados o desembolsados, más no los invertidos por las corporaciones.*

*(...) que las modificaciones realizadas en los convenios, obedecieron a razones de fuerza mayor o caso fortuito, las cuales se encuentran sustentadas en cada solicitud de otrosí, y que además contaban con el aval o recomendación de la interventoría y la solicitud formal realizada por cada corporación.*

*(...) Por último debemos aclarar, que los negocios jurídicos celebrados por el MADS, fueron convenios y no contratos como lo afirma la Contraloría. Es decir, las Corporaciones Autónomas no son contratistas del MADS sino asociados mediante la modalidad de convenio y en consecuencia, las finalidades de los mismos, son de interés mutuo para las partes y en consecuencia la dirección de las actividades es una responsabilidad de todos los asociados ya que no estamos en frente de una relación contratante – contratista, como en los contratos.*

De los argumentos expuestos por el MADS frente al control y cumplimiento como supervisor frente a la ejecución de los recursos otorgados a las autoridades ambientales, con los que financia actividades de interés mutuo, se observan deficiencias en la viabilización como se describió en el análisis a cada Convenio anteriormente referido, modificando las cantidades de áreas a revegetalizar e incluso a aislar; en la supervisión por no presentar información real y oportuna del estado y desarrollo de actividades; en el seguimiento y terminación de los convenios relacionados con estos proyectos, aunado a que la información de los proyectos y convenios se encuentra en poder de los supervisores, no reposan en



los expedientes, lo que no permite determinar el estado y cumplimiento tanto del Convenio como del desarrollo de las actividades de restauración activa y pasiva que es el fin y objeto a cumplir, por lo que el hallazgo se mantiene. Respecto de los argumentos indicados por el MADS sobre la razones de fuerza mayor o caso fortuito en las modificaciones de los convenios, se tuvo en cuenta en el análisis pero no es lo observado por la Contraloría, tampoco se refiere a la existencia del formato, lo que se observa es la función de seguimiento del MADS sobre la ejecución de los convenios.

### **HALLAZGO 10: Fase de mantenimiento convenios de restauración forestal**

*“El mantenimiento es un conjunto de actividades determinantes para el éxito y la sostenibilidad de un proyecto de restauración. Las técnicas de restauración son diversas e incluyen desde labores biomecánicas de estabilización de suelos hasta revegetación de áreas con pérdidas de cobertura, por lo cual el mantenimiento de los proyectos de restauración dependerá del tipo de estrategia implementada.*

*Como mínimo, se debe garantizar la implementación de las estrategias de restauración definidas en el Plan Básico de Restauración (PBR) con mantenimiento y seguimiento al menos trimestral durante el primer año, y el mantenimiento de los objetivos del proyecto durante dos o tres años más.”<sup>3</sup>*

Para llevar a cabo el proyecto de restauración el MADS suscribió 12 convenios con las corporaciones de Cortolima, Cormacarena, Cornare, CRC, CVC, DAGMA, CAM, CAS, Corpogujaira, Corpoboyacá, CAR Corpochivor, en los cuales se obtuvieron los siguientes resultados de acuerdo con información presentada por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, interventor del proyecto<sup>4</sup>, se presentan los siguientes resultados: reforestación activa 1230 hectáreas, que corresponde al 61%; reforestación pasiva 9.638 Hás, que representa el 51% y 517,97 Km con aislamiento, que son el 66%. El presupuesto ejecutado se discrimina de acuerdo a las fuentes de la siguiente forma: FONAM con un aporte de \$ 2.814.399.562, MADS \$ 7.504.205.368 y las corporaciones con \$ 1.532.189.066; para un total ejecutado de \$ 11.850.793.996.

Proyecto que tiene previstas tres fases: aprestamiento, establecimiento y mantenimiento.

---

<sup>3</sup> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Documento Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de Áreas Disturbadas, Bogotá D.C., 2014

<sup>4</sup> UNIVERSIDAD DISTRITAL “FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS Estado actual de los convenios (ejecución física) de restauración activa y pasiva con las Autoridades ambientales y el MADS. Resumen.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Con respecto a los convenios celebrados con Cortolima, Cormacarena, Cornare, CRC, CVC, DAGMA, CAM, CAS, Corpoguajira, Corpoboyacá, CAR Corpochivor en la Fase 3 denominada Mantenimiento, se pactó en todos los convenios referidos, para lo cual el plazo va desde el 1 de noviembre de 2013 hasta el 31 de julio de 2014, actividades que se ejecutan de conformidad con el cronograma que hace parte del Plan Operativo y el Plan Básico de restauración aprobados por el Supervisor; en relación con las actividades señaladas para esta Fase, se estableció que no causa erogación alguna a cargo del MADS durante los 16 meses restantes.

En la Fase de Mantenimiento se contempló desarrollar las siguientes actividades: Para la restauración activa: Plateo, aplicación de fertilizantes, tratamiento de desechos, labores de control fitosanitario y actividades de limpieza. Mientras que para la restauración pasiva se contempló: seguimiento a la permanencia de los postes, pie de amigos y alambre, con todas sus "cimbras", Templado y reposición del alambre. Re empotramiento de los postes y reposición de la cerca desaparecida. Charlas con las comunidades colindantes.

Frente al cumplimiento y ejecución de la Fase de Mantenimiento, es de advertir que de acuerdo a lo expuesto para cada convenio por las prórrogas y modificaciones del plazo de ejecución en las etapas previas a está, y al contemplarse que su desarrollo se efectuará a los cuatro (4), ocho (8) y doce (12) meses respectivamente, después de haberse establecido la cobertura forestal; por lo tanto los términos pactados para realizar estas actividades quedarían por fuera de los términos de los Convenios suscritos, si bien es cierto es responsabilidad de las Corporaciones, pero surge la pregunta:

Estado Actual de las Actividades de Mantenimiento a Octubre de 2014: De acuerdo a informe No. 19 proferido por la interventoría - Universidad Distrital Francisco José de Caldas-, no existen aún actividades contratadas para realizar estas labores, porque no se han recibido los establecimientos de restauración activa ni los de restauración pasiva, debido a que no se ha concluido las actividades de la Fase de Establecimiento.

La Comisión de Contraloría realizó un análisis de los documentos presentados por el MADS, encontrando las siguientes debilidades en el desarrollo del proyecto que pueden afectar su resultado, así:



- Fallas en la etapa de aprestamiento<sup>5</sup>: Por cuanto es una etapa en la cual se debe hacer la preparación de todas las actividades previas al inicio de las obras contempladas, como: reconocimiento del área a restaurar, diagnóstico, valoración y priorización de la restauración, definición y objetivos de restauración. Estas actividades no se llevan a cabo con la rigurosidad que se necesitan por lo que se están generando cambios en la programación inicial, por falta de hacer un aprestamiento y diagnóstico más objetivo.

En correo enviado el día 1 de agosto de 2013, el director de la CRC, informa: *“Los predios enviados inicialmente fueron preseleccionados de acuerdo a la información suministrada por las alcaldías municipales, pero muchos se descartaron debido a que no poseían toda la documentación jurídica para su viabilización”*. Es decir, existen predios con escrituras a nombre de los municipios pero que hasta la fecha no se han registrado y por lo tanto el certificado de tradición sale a nombre del anterior dueño.

De otra parte, existen predios que cuando se realizaron las actividades de identificación y reconocimiento de predios, se evidenció que estaban bien revegetalizados por lo cual no existía la necesidad de intervenirlos.

- Etapa de Mantenimiento: En los convenios firmados con cada una de las Corporaciones, quedó definido en *“la cláusula segunda, compromisos de la Corporación, la fase 3, el mantenimiento, que se define como las actividades necesarias para garantizar la sobrevivencia y crecimiento de las coberturas vegetales establecidas; queda únicamente como responsable la Corporación, ....”*

Situación que ocasiona que los proyectos se dejen en estados vulnerables que no aseguren su éxito, más aún cuando no existe un mecanismo restrictivo para hacer cumplir a la Corporación los compromisos adquiridos y se deje una inversión de \$11.850.793.996 con riesgo de perderse de no asegurarse el mantenimiento.

---

<sup>5</sup> Revisión de la selección y priorización de las áreas de intervención hecha por las corporaciones.

- Revisión del levantamiento de los polígonos de las áreas priorizadas en coordenadas Magna Sirgas y la entrega correcta de la información en formato digital (\*.shp; \*.dwg; \*.gdb; \*.gpx).
- Acompañar los procesos de selección y contratación de proveedores y/o del tercero encargado de ejecutar las actividades propuestas dentro de las estrategias de restauración.
- Verificar la realización de la socialización del proyecto con las comunidades aledañas a las áreas objeto del convenio,
- Revisar, dar recomendaciones y aprobar los Planes Básicos de Restauración para la zona de intervención de cada proyecto



Evaluada la ejecución de los Convenios con las Corporaciones se evidenció lo siguiente:

- CRC llevo el mantenimiento de acuerdo a lo programado.
- DAGMA No reporta avances físicos de las actividades de mantenimiento.
- CVC: Se ha realizado mantenimiento en 4 (predios Olga, Los Alpes, Paniquitá y El Topacio) de los 43 predios incluidos en el convenio.
- CAM: El establecimiento se termina el 16 de diciembre de 2013.
- CAS: No reporta mantenimiento.
- CORPOGUAJIRA: La estrategia de mantenimiento se entrega al Ministerio en octubre de 2014.
- CORTOLIMA: No reporta actividades de mantenimiento.
- CORMACARENA: Solo se hizo aislamiento, no se reportan actividades de mantenimiento.
- CORNARE: En informe presentado en julio de 2014, la Corporación presenta avance de mantenimiento de 28 predios con restauración activa, estos no han sido revisados por la Interventoría.
- CAR: Presentó la Estrategia de mantenimiento de las acciones de restauración. En marzo de 2014 presento los predios restaurados en los municipios de Granada, Villapinzón y Bojacá (57.8 has.) y la firma ejecutora, comenzó actividades de mantenimiento, en estas áreas.
- CORPOBOYACA: Aún se encuentra realizando acciones de restauración activa en 400 hectáreas y restauración pasiva en 2000 hectáreas y por lo tanto no ha presentado aún las estrategias de mantenimiento.
- CORPOCHIVOR: Entregó la estrategia de mantenimiento y seguimiento.

Es pertinente que las entidades encargadas de llevar a cabo estos proyectos de restauración y reforestación, consideren llevarlos a largo plazo y surtir las etapas necesarias, con el fin de asegurar sus resultados; con la fase de implantación de un área, no puede asegurarse que sus funciones ecológicas están restablecidas, por lo tanto las inversiones que se hagan sin tener en cuenta las etapas como mantenimiento y monitoreo, no permiten dar un resultado de hectáreas restauradas, hasta el momento solo se tienen implantadas.

Frente a la ejecución de esta fase de mantenimiento, se observa que no se asegura la sostenibilidad de este proyecto por parte del MADS por cuanto no estableció en los convenios elementos vinculantes o de seguimiento sobre el cumplimiento de la fase de mantenimiento.



### **Respuesta y análisis de la respuesta**

En cuanto a las fallas de la etapa de aprestamiento el Ministerio informa: *“No obstante lo anterior, se resalta que dentro de las labores desarrolladas al inicio del convenio se efectuó oportunamente la revisión de los predios seleccionados y priorizados para intervención por parte de las corporaciones. Esta labor se desarrolló conjuntamente entre la Corporación, la Interventoría y el Instituto Humboldt, acompañados ocasionalmente por la supervisión del MADS. Estas actividades de reconocimiento del área a restaurar, diagnóstico, valoración y priorización de la restauración, definición y objetivos de restauración hacen parte de la etapa de aprestamiento. Como resultado de este riguroso ejercicio fue necesario descartar áreas priorizadas por la Corporación y seleccionar nuevos predios, lo cual, obviamente generó cambios en la programación inicial”.*

Igualmente informa la entidad, que una vez surtidas las actividades anteriormente señaladas (que hacen parte de la fase de aprestamiento) fue necesario ajustar los planes básicos de restauración haciéndose necesario replantear el cronograma de ejecución, ocasionando cambios en la programación inicial.

El Ministerio en su respuesta añade: *“... hasta tanto no se obtengan resultados sistematizados por la Corporación de la información obtenida en las parcelas de seguimiento y monitoreo establecidas, no podemos asegurar que con las estrategias de restauración activa y pasiva implementadas, efectivamente se haya iniciado un proceso de recuperación de las áreas intervenidas, bajo los criterios de estructura y composición del ecosistema.*

*Además, en el numeral 1.2.” Compromisos administrativos y financieros” de la “cláusula segunda.- compromisos de las partes”, literal ñ) se establece como compromiso de la Corporación: “Recibir en todos los casos las inspecciones que realizará el MINISTERIO durante los 2 años siguientes a la terminación del convenio. Si de las inspecciones y los informes realizados, se determina que no se está dando cumplimiento al Plan Básico de Restauración la CORPORACIÓN adoptará las medidas necesarias para corregir las deficiencias encontradas”.*

El ministerio informa frente a los convenios lo siguiente:

- DAGMA: De acuerdo al informe del DAGMA correspondiente al periodo comprendido entre los meses de enero a julio de 2014, en el cual se incluye la fase de mantenimiento, se informa lo siguiente: El 30 de Diciembre de 2013 se aperturó la licitación pública N° 4133.0.32.123-2013. No obstante, una vez finalizado el proceso de evaluación de las propuestas recibidas, se procedió a la Declaratoria de DESIERTA en virtud a que las dos propuestas presentadas para la



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Licitación Pública 4133.0.32.123-2013 no cumplieron con las condiciones y requisitos previstos en el Pliego y las Adendas, lo que finalizó con la Resolución de Declaratoria de Desierta No. 4133.0.21.241-2014 de fecha 20 de marzo de 2014.

Una vez declarada desierta esta licitación, el área técnica del Grupo de Conservación de Ecosistemas del DAGMA procedió a hacerle los ajustes requeridos y una vez finalizado este proceso, se procedió a remitir a la Dirección Jurídica con fecha 4 de julio de 2014 a efecto de adelantar nuevamente el proceso.

Una vez recibidas las observaciones de la Dirección Jurídica el día 11 de agosto del año 2014 y evaluado técnicamente el plazo de ejecución del contrato resultante del proceso, se evidencia que no se alcanza a ejecutar la totalidad del presupuesto y de las actividades en el plazo de ejecución que estaba previsto inicialmente, sólo se alcanzaría a ejecutar un solo mantenimiento por la suma aproximada de \$616.00 millones, se configura una causal de Selección Abreviada de Menor cuantía, con fundamento en lo previsto en el artículo 1 de la Ley 1150 de 2007.

Actualmente el DAGMA informa que se encuentra en proceso de adjudicación del contrato de mantenimiento de las áreas intervenidas.

- CVC: Se ha realizado mantenimiento en 4 (predios Olga, Los Alpes, Paniquitá y El Topacio) de los 43 predios incluidos en el convenio.

La Corporación en el primer semestre de 2014 alcanzó el primer mantenimiento del componente de siembras de material vegetal mediante convenio interadministrativo No. 082 de 2013 suscrito entre la CVC y el Instituto Técnico Agrícola – ITA de Buga (anexamos copia). Adicionalmente, la CVC informa que las labores de mantenimiento previstas para el segundo semestre del 2014, no se realizarán debido a la alerta emitida por el IDEAM sobre la incidencia del fenómeno del niño, en ese sentido, las áreas están programadas para mantenimiento en el primer semestre de 2015.

- CAM: “El establecimiento se termina el 16 de diciembre”. Se adjunta el Convenio Interadministrativo Número 262 de 2013 y 253 de 2014, suscrito entre la CAM y la Empresa Forestal del Huila S.A cuyo objetos es hacer el mantenimiento tanto de la restauración activas como pasiva. Los cuales son objeto de verificación y seguimiento por parte de la interventoría y la supervisión.



- CAS: No reporta mantenimiento. La Corporación cuenta con el CDP No. 12-03637 del 16 de agosto de 2012, por valor de \$537.14 millones, con el cual se contratarán las actividades de mantenimiento mediante proceso de licitación, en este momento se espera que la interventoría en el informe final señale las cantidades de obra y áreas totales recibidas para iniciar con base en esto el proceso de licitación.
- CORTOLIMA: no reporta actividades de mantenimiento. El quinto informe entregado por la Corporación, contempla tanto a la estrategia de mantenimiento, como la contratación de técnicos y mano de obra para adelantar el mantenimiento de las áreas establecidas.

La CGR de acuerdo a los soportes entregados evidencia que de los 12 convenios firmados con las corporaciones, se puede establecer que la fase de mantenimiento en algunos casos como la CVC llega hasta el primer semestre de 2015, en la CAS y CORTOLIMA no se reportan labores de mantenimiento de acuerdo a informe de interventoría de la Universidad Francisco José de Caldas a octubre de 2014. De los 12 convenios solamente la CRC ha adelantado las labores de mantenimiento.

Debido a la importancia que representa el proyecto por la inversión realizada (\$11.850.793.996.) por el Ministerio y las Corporaciones y los impactos en los ecosistemas que puedan tener esta restauración, la CGR mantiene el hallazgo, con el fin que el Ministerio haga el seguimiento y control oportuno en las diferentes fases y a cada uno de los doce convenios firmados y de esta forma asegure los objetivos del proyecto.

**HALLAZGO 11 D2: Aplicación decretos de austeridad del gasto público. Presunta connotación disciplinaria.**

El Decreto 2209 octubre 29 de 1998 "Por el cual se modifican parcialmente los Decretos 1737 y 1738 del 21 de agosto de 1998 de austeridad del gasto público, el cual en su artículo 5º establece: El artículo 11 del Decreto 1737 de 1998, quedará así:

*"Artículo 11. Las entidades objeto de la regulación de este decreto, no podrán con recursos públicos celebrar contratos que tengan por objeto el alojamiento, alimentación, encaminadas a desarrollar, planear o revisar las actividades y funciones que normativa y funcionalmente le competen.*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*Cuando reuniones con propósitos similares tengan ocurrencia en la sede de trabajo los servicios de alimentación podrán adquirirse exclusivamente dentro de las regulaciones vigentes en materia de cajas menores.*

*Lo previsto en este artículo no se aplica a los seminarios o actividades de capacitación que de acuerdo con las normas vigentes se deban ofrecer u organizar, y que sea necesario desarrollar con la presencia de los funcionarios que permanecen a las sedes o regionales de los organismos, entidades, entes públicos y personas jurídicas de otras partes del país. En este caso el ordenador del gasto deberá dejar constancia de dicha situación en forma previa a la autorización del gasto.*

*Tampoco se encuentran dentro del ámbito de regulación de esta disposición, las actividades necesarias para la negociación de pactos y convenciones colectivas, o aquellas actividades que se deban adelantar o programar cuando el país sea sede de un encuentro ceremonia, asamblea o reunión de organismos internacionales o de grupos de trabajo internacionales".*

El MADS en la vigencia 2013 suscribió varios contratos de apoyo logístico para la realización de eventos o reuniones, con suministro de alojamiento y alimentación según el caso, con el fin de permitir el desarrollo de las funciones y objetos misionales que desarrollan las diferentes dependencias de la Entidad, es el caso de los siguientes:

- **Contrato 114 suscrito el 22 de abril de 2013 suscrito entre el MADS y la firma Excursiones Amistad S.A.S. y/o Descubrir Travel & Adventure S.A.S.,** producto del proceso licitatorio 01 de 2013.

Objeto: Prestar sus servicios profesionales con plena autonomía técnica, administrativa y financiera para el apoyo logístico a nivel nacional para la realización de eventos y reuniones, alojamiento y alimentación según sea el caso, con el fin de permitir el desarrollo de las funciones y objetos misionales que desarrollan las diferentes dependencias de la Entidad, de acuerdo con las especificaciones técnicas establecidas en los estudios previos y la propuesta económica presentada por el contratista". En la cláusula segunda se pactan 18 obligaciones a cargo del contratista:

Valor: El valor inicial del Contrato fue de \$1.310.36 millones, adicionado en \$135.0 Millones por requerimiento de la Coordinadora del Grupo de Talento Humano, mediante oficio del 15 de julio de 2013, por lo que el valor total de la contratación fue de \$1.445.36 Millones.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Plazo de ejecución: El plazo de ejecución del contrato es hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2013 o hasta el agotamiento del valor total del contrato, lo que primero ocurra.

Dentro del término de ejecución del contrato y de la documentación adjunta se evidencia:

La solicitud de adición para este contrato realizada con oficio del 15 de julio de 2013 y otros soportes, establece que la finalidad es de desarrollar actividades previstas en los planes de capacitación, bienestar y salud ocupacional para la vigencia 2013 para los servidores públicos del MADS (fls 540 a 558). En virtud de lo anterior, el 15 de agosto de 2013 se suscribió adición No. 1 al Contrato 114 de 2013 adicionando el valor en \$135.0 Millones incluido IVA e impuestos y gastos directos e indirectos. (fls 559 a 565)

Es de referir que con cada factura anexa al expediente aparece la dependencia responsable de la ejecución y en cumplimiento de un proyecto y/o actividad, pero no se soporta con la totalidad de información que muestre que efectivamente se cumplió el contrato, pues no existen planillas de asistencia a las capacitaciones, talleres, seminarios y/o actividad realizada, ni se discriminan la totalidad de los gastos por cada concepto y en el que se evidencia el valor y fechas de ejecución.

De la ejecución contractual cuyo costo total fue de \$1.445.36 Millones, solo se anexan al expediente del contrato facturas sin soportes (evento, asistencia, alimentos o refrigerios, cantidades y valor unitario) frente a los costos y gastos que comprenden cada cuenta por el servicio prestado, las que suman \$947.36 Millones. Faltando por determinar los demás gastos por la diferencia presentada que es de \$498.03 Millones, por no anexar facturas y discriminación detallada de los gastos y fechas en que se ejecutaron estos recursos.

Revisadas las causaciones contables y presupuestales asociadas al contratista EXCURSIONES AMISTAD S.A.S. Y/O ADESCUBRIR TRAVEL Y ADVENTURE S.A.S., se encuentra que durante la vigencia 2013 se realizaron pagos por valor de \$840,78 millones y durante la vigencia 2014 se realizaron pagos por valor de \$193,00 millones correspondientes a cuentas por pagar de la vigencia anterior y \$259,06 millones correspondientes a reservas presupuestales, para un total de \$1.292.84 millones pagados al contratista en cumplimiento del contrato en mención.

No obstante lo anterior, revisado el expediente del contrato no se evidencia la existencia de facturas y documentos anexos, como informes de supervisión y todos los demás requeridos de acuerdo al Sistema de Gestión de Calidad, que



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

soporten la totalidad de los pagos realizados en cumplimiento del contrato, como tampoco se evidencia prórroga alguna al contrato que justifique la constitución y pago de reservas presupuestales en la vigencia 2014.

De la norma referida anteriormente y frente al informe de austeridad del gasto público que presenten los Jefes de Control Interno, podrá ser objeto de seguimiento por parte de la Contraloría General de la República a través del ejercicio de sus auditorías regulares, revisados estos informes no se evidencia pronunciamiento alguno frente a estos casos, pues frente a esta contratación ejecutada por el MADS en la vigencia 2013 y en relación con el Contrato 114 de 2013, se encontró que se desarrollaron diferentes actividades de trabajo de coordinación y avance de proyectos, en donde se ejecutaron recursos para desayunos, almuerzos, refrigerios que son del diario laboral de las diferentes dependencias ejecutoras, lo anterior en concordancia con la austeridad del gasto público, cuyas normas determinan esta prohibición.

Es el caso de las actividades referidas folios 572, ítems 4 a 7; 580 ítems 4 y 5 ; 587 ítems 2 y 4; 594 ítem 3; 605 ítems 2 a 4, 610 ítems 3 a 6; 616, 621 ítems 2, 5, 6, 9; 628 ítems 3, 5, 6; 676, 692 a 701; 708, 735, 747, 761, 772, 816 a 824; 829 a 831; 841 a 843; 850 a 853; 859 a 862; 866 a 869; 877 a 879; 889 a 891; 895 a 897; 1032 a 1032; 1071 a 1073; 1077 a 1080; 1083 a 1086; 1088 a 1090; 1123 a 1125; 1146 a 1148; 1151 a 1153; 1172 a 1174; 1207 a 1210; 1225 a 1228; 1229 a 1231; 1240 a 1243; 1273 a 1277; 1285 a 1288; 1548 a 1549; 1556 a 1562; 1579 a 1584; 1621 a 1623; 1627 a 1631; 1632 a 1636; 1647 a 1649; 1655 a 1665; 1766 a 1768; las cuales tienen como objeto desarrollar, planear o revisar las actividades y funciones que normativa y funcionalmente le competen al Ministerio y fueron ejecutadas por las Direcciones de Biodiversidad, Cambio climático, Recurso Hídrico, Planeación, contratos, etc...., lo que evidencia violación e inaplicación de la normatividad relacionada con la normatividad de "Austeridad del Gasto Público", generando gastos no permitidos.

Las actividades mencionadas anteriormente comprenden revisión de objetivos de la dependencia y/o seguimiento e implementación de estrategias para cumplir con dichas actividades internas de la dependencia, las que no corresponden a actividades necesarias para la negociación de pactos y convenciones colectivas, o aquellas actividades que se deban adelantar o programar cuando el país sea sede de un encuentro ceremonia, asamblea o reunión de organismos internacionales o de grupos de trabajo internacionales.

### ***Respuesta y análisis de respuesta***



Mediante respuesta proferida por el MADS con oficio 2014ER0153082 del 12 de noviembre de 2014, hace referencia al presente hallazgo de manera amplia, por lo que de su exposición se extrae:

*"Teniendo en cuenta que el Ministerio tiene dentro de sus objetivos promover las políticas en temas de impacto ambiental y de sostenibilidad, se formuló como parte de la estrategia para el año 2013 realizar actividades, talleres y seminarios de capacitación para el buen desarrollo de las funciones legales que posee el Ministerio en desarrollo de su objeto misional.*

*Debido a las múltiples actividades y los eventos que se realizan desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y que la organización de estas actividades excede la capacidad operativa y humana de la Entidad, se contrató estos servicios con una persona jurídica especializada en el tema la cual acreditó personal idóneo, capacitado y suficiente para encargarse de esta operación logística. (...)*

*Por otro lado, es importante indicar que el Secretario General de la época mediante la Circular anexa a la presente respuesta le solicito a las áreas lo siguiente en relación con el citado contrato: (...) De los apartes antes transcritos se evidencia que, el ordenador del gasto impartió instrucciones claras, a las diferentes áreas misionales de la Entidad, para la adecuada ejecución de los recursos objeto del Contrato de Operador Logístico de acuerdo con las normas de austeridad del gasto público, (capacitación, seminarios, talleres, entre otros), enfocados al cumplimiento de las funciones misionales del Ministerio. (...)"*

### **Respuesta y análisis de la respuesta**

Dentro de los soportes entregados como respuesta a la observación inicialmente comunicada, se evidencia la realización de eventos para formulación y seguimiento del Plan de acción de las dependencias. A continuación se mencionan algunos de estos eventos.

- Plan de Acción Recurso Hídrico DAASU
- Formulación del Plan de Acción Cambio Climático
- Plan de acción grupos de apoyo
- Plan de acción MADS
- Mejora en el MADS Of. de Contratos
- Jornadas de Coordinación

La entidad remitió soportes adicionales a los existentes en la carpeta del contrato, no obstante lo anterior, no se remitió la totalidad de los soportes de los pagos, es así como no se encuentran todas las facturas pagadas, los recibidos a satisfacción, los informes periódicos de supervisión, certificaciones de Revisor Fiscal, etc., los cuales son requisitos indispensables para realizar los pagos. Para algunos pagos la entidad remitió también los recibidos a satisfacción de eventos, pero estos tampoco corresponden a la totalidad de los eventos realizados.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En cuanto a las cuentas por pagar, cabe mencionar que la entidad remitió como soporte a la CGR un documento de solicitud de constitución de reserva presupuestal 2013 de fecha 15 de enero en el que en el numeral 7 informa que “los pagos pendientes se harán bajo la figura de reserva presupuestal 2013, toda vez que no se contó con el lleno de los requisitos que permitieran constituir dichos pagos como Cuentas por pagar 2013”. No obstante lo anterior, la información contable y presupuestal de la entidad muestra que efectivamente se pagaron en el 2014 \$193 millones por Cuentas por pagar constituidas de la vigencia 2013, sin embargo no se evidenció la constitución de esta cuenta por pagar.

Ahora bien, con respecto a las reservas presupuestales se evidencia una constitución de reserva por valor de \$411,57 millones, que completan el valor total del contrato adicionado. Este valor de la reserva es cuestionable si se tiene en cuenta que mediante memorando del 10 de enero dirigido por el MADS a la representante Legal del contratista, se reconoce que de acuerdo al Acta No. 1 firmada el 23 de noviembre (la cual no fue adjuntada a los soportes) existía un valor promedio de \$115.7 millones que debía liberarse como saldo disponible por eventos no realizados. Esto implicaba que por lo menos este valor no debía incluirse como reserva presupuestal, ya que se sabía de antemano que no se iba a ejecutar. Adicional a lo anterior, dentro de los eventos justificados se evidenció uno realizado en Quibdó por la Secretaría General sobre el que se informa que asistieron 1000 participantes por valor de \$99 millones sobre el cual no existe ninguna información que soporte la existencia de este evento.

Por todo lo anterior el hallazgo se confirma con presunta incidencia disciplinaria.

**HALLAZGO 12. Informes y soportes del servicio prestado. Contratos 114, 109 y 127 de 2013.**

La cláusula obligaciones del contratista contiene la descripción de las actividades que debe desarrollar el contratista para cumplir con el objeto del contrato. En esta cláusula también se deben identificar los productos que debe entregar el contratista, los cuales deben tener relación directa con el objeto y las obligaciones del contrato, así como los informes que debe presentar el contratista para hacer efectivo el pago o desembolso.

De los tres (3) contratos relacionados en el hallazgo anterior (Contrato 114 de 2013, Contrato 109 de 2013 con COOMFASOL y Convenio Interadministrativo 127 de 2013 con Sociedad hotelera Tequendama S.A), cuyo objeto era “Prestar los servicios de logística, para la organización, administración, operación, ejecución de eventos y servicios complementarios”, evidencia la CGR que no se hicieron



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

mayores exigencias para el cumplimiento y presentación de soportes frente al servicio prestado, es el caso de:

No se estipuló la exigencia para el contratista, ni en revisión al expediente se evidencia la presentación de soportes de los cuales se refleje la cantidad y relación discriminada de consumos a efectos de que su costo sea igual al de su oferta económica, así como los listados diarios de asistencia firmados por los participantes en los eventos y coordinador del evento.

Así mismo, no se evidenció la entrega al Interventor y/o supervisor del contrato la información con la firma de la totalidad de los asistentes que hicieron uso del servicio de transporte terrestre, tiquetes aéreos, durante la realización del evento, para el posterior reconocimiento del pago de éste servicio conforme a los valores unitarios señalados en su oferta económica.

Para el caso en que en el evento, el contratista hubiere facturado cantidades menores o mayores al número de asistentes que firmaron en las planillas de asistencia, se debía dejar evidencia de tal situación como soporte para el trámite del pago de la cuenta.

*Respuesta y análisis de la respuesta.*

De acuerdo con la respuesta proferida por el MADS mediante oficio 2014ER0153082 del 12 de noviembre de 2014, solo hace referencia a:

***"MARCO NORMATIVO*** El artículo 5 del Decreto 2209 de 1998 que modifica el artículo 11 del decreto 1737 de 1998, indica:

*"Artículo 11.- Las entidades objeto de la regulación de este decreto no podrán con recursos públicos celebrar contratos que tengan por objeto el alojamiento, alimentación, encaminadas a desarrollar, planear o revisar las actividades o funciones que normativa y funcionalmente le competen.*

*Cuando reuniones con propósitos similares tengan ocurrencia en la sede de trabajo los servicios de alimentación podrán adquirirse exclusivamente dentro de las regulaciones vigentes en materia de cajas menores.*

***Lo previsto en este artículo no se aplica a los seminarios o actividades de capacitación que de acuerdo con las normas vigentes se deban ofrecer u organizar, y que sea necesario desarrollar con la presencia de los funcionarios que permanecen a las sedes o regionales de los organismos, entidades, entes públicos y personas jurídicas de otras partes del país. En***



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*este caso el ordenador del gasto deberá dejar constancia de dicha situación en forma previa a la autorización del gasto.*

*Tampoco se encuentran dentro del ámbito de regulación de esta disposición, las actividades necesarias para la negociación de pactos y convenciones colectivas, o aquellas actividades que se deban adelantar o programar cuando el país sea sede de un encuentro ceremonia, asamblea o reunión de organismos internacionales o de grupos de trabajo internacionales".*

*"Adjunto se remiten los soportes la ayuda memoria del citado evento en la que se evidencia la participación por parte de las entidades del SINA."*

Para la CGR lo expuesto por el MADS en su respuesta no desvirtúa el hallazgo, pues desde ningún punto de vista hace referencia al anexo de soportes y/o evidencias de las actividades desarrolladas por el contratista, tampoco se identifican los productos entregados ni los informes para hacer efectivo el pago o desembolso, además la supervisión mantiene la información de la ejecución y avance contractual y no la remite para que repose en el expediente, siendo imposible para quien lo requiera, establecer el grado de avance y cumplimiento contractual.

#### **HALLAZGO 13 Supervisión y evidencia cumplimiento del objeto convenio interadministrativo 180 de 2013.**

Según los artículos 51 y 53 de la Ley 80 de 1993, El artículo 53 de la Ley 734 de 2002; el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 en lo que denomina la maduración de proyectos establece:

Durante la etapa de desarrollo del contrato, las acciones de direccionamiento, vigilancia, control y evaluación se llevarán a cabo a través del acompañamiento en la ejecución del contrato, la elaboración de informes o registros evaluativos parciales que permitan detectar alguna anomalía que desvirtúe el objeto del plan de trabajo aprobado y, por consiguiente, aplicar los correctivos necesarios. Es indiscutible la importancia del reporte oportuno de la supervisión contractual a la entidad pública sobre el desarrollo del contrato.

El fin de la supervisión es vigilar y controlar que se cumpla cabal y oportunamente con el objeto del contrato o convenio, para que se cumplan los fines propuestos frente a la definición de la necesidad de estos procesos contractuales.

**Convenio Interadministrativo 180 suscrito el 11 de julio de 2013, suscrito con la Corporación Autónoma Regional del Cauca- CRC, cuyo objeto es aunar esfuerzos técnicos, administrativos, financieros y humanos para adelantar**



acciones que propendan por la formulación de los Planes de Ordenación Forestal de las subzonas hidrográficas del Alto Caquetá, del Río Caquetá Medio, del Río Patía Alto y del Río Guachicono en el área de jurisdicción de la CRC en 879.080.45 Hts., correspondiente al 28.44% del área ordenable de la jurisdicción de la CRC.

Valor: El valor inicial del convenio fue pactado en \$700.0 Millones, el cual el MADS aportó \$310.0 Millones y CRC aportó \$390.0 Millones en efectivo que se destinaran como se precisa en los estudios previos.

Plazo de ejecución: Realización desde la fecha de suscripción del Acta de Inicio y hasta el 5 de diciembre de 2013. El Acta se suscribió el 17 de julio de 2013

Supervisión del convenio: Se pactó en la cláusula Décima que la supervisión, control y evaluación del desarrollo y ejecución de las actividades específicas contempladas en el convenio las ejercería el Director de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos o quien haga sus veces y por parte de la CRC a cargo del Director o por quien designe. A folio 120 aparece oficio del 26 de abril de 2014 la designación de la supervisión.

El 28 de noviembre de 2013, tanto la Supervisora como la Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, (fls 270 a 273) presentan solicitud de adición en tiempo y hasta el 5 de abril de 2014 debido a dificultades en la culminación de las actividades pactadas en el Convenio, por protestas, presiones indebidas de grupos al margen de la ley, ocasionando retraso en el desarrollo de las actividades relacionadas con la consecución de la información.

Por lo anterior, el 04 de diciembre de 2013 se suscribió Otrosí No. 1 al Convenio con el que se prorrogó el plazo de ejecución hasta el 05 de abril de 2014 (fl 314 a 315).

Posteriormente, el 21 de marzo de 2014, de nuevo la Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, (fls 319 a 320) presentan solicitud de adición en tiempo y hasta el 3 de agosto de 2014 debido a dificultades presentadas para la culminación de las actividades pactadas en el Convenio, como dificultades de accesibilidad en el desarrollo de actividades del campo y recolección de la información por presencia de grupos armados al margen de la ley, tratándose de un área sensible, ocasionando retraso en el desarrollo de las actividades relacionadas con la consecución de la información.

Por lo anterior, el 04 de abril de 2014, se suscribió Otrosí No. 2 al Convenio con el que se prorrogó el plazo de ejecución hasta el 03 de agosto de 2014 (fl 340 a 341).



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Para la ejecución de este objeto contractual CRC suscribió contratos de prestación de servicios profesionales y de servicios de apoyo logístico. Se realizó revisión de los informes de avance y ejecución del objeto contractual presentado por CRC, dentro de los cuales se observa la ejecución de las actividades realizadas, pero allí se hace referencia a dificultades que se presentaron para efectos de concluir la ejecución del objeto contractual.

De la actuación de los supervisores y estado de ejecución final, al expediente (fl 344) no se anexa información que muestre avance y desarrollo de actividades ejecutadas desde cuando se suscribió el último Otrosí al contrato – 4 de abril de 2014- adicionando el plazo de ejecución hasta el 3 de agosto de 2014, por lo que no existe certeza de los productos como resultado del cumplimiento del objeto contractual, ni tampoco pronunciamiento por parte de la supervisión ni del MADS ni la asignada por la CRC para efectos de establecer el estado en que se encuentra este Convenio, pues a finales de septiembre de 2014 en que la CGR reviso el convenio no se presenta documental que evidencie cumplimiento total del objeto contractual. Por lo que se desconoce si se cumplió el objeto contractual y dentro de los términos pactados.

### **Respuesta y análisis de la respuesta.**

De acuerdo con la respuesta proferida por el MADS mediante oficio 2014ER0153082 del 12 de noviembre de 2014 se resalta:

“(…)

*Al respecto, le informamos que si bien en la carpeta del Convenio no reposan copias de las diferentes actuaciones que adelantamos desde que se suscribió el último otro-si al Convenio 180 de 2013 relacionadas con el proceso de seguimiento, evaluación y acompañamiento técnico llevado a cabo para la formulación del POF, ni con la ejecución del convenio, esto no quiere decir que exista alguna omisión por parte de la supervisión efectuada desde la DBBSE al señalado Convenio, ni que este no se haya ejecutado, por lo que se anexan los siguientes documentos: -Copias de comunicaciones electrónicas sostenidas con el delegado de la Corporación para el tema de la Ordenación Forestal; -Copia de una Comisión (Visita) adelantada por la DBBSE el 07 de mayo de 2014 específicamente para llevar a cabo el seguimiento y acompañamiento técnico en la construcción de los productos que contempla el Convenio en comento; -Copia de la ayuda de memoria que se levantó el día 24 de julio, fecha en la cual la CRC socializa al MADS los resultados obtenidos y, copia del Radicado MADS No. 4120-E1-26088 del 01 de agosto de 2014, con el cual la CRC remite en archivo magnético a este Ministerio el informe Final del Convenio, el cual está siendo revisado por este Ministerio; se aclara que como no se ha emitido el recibo a satisfacción, aún no se ha cancelado el valor final del mismo. (subrayado nuestro).”*



La CGR considera que dicha información es importante que repose en el expediente, pues evidencia el cumplimiento y requisito sine qua non para cancelar y pagar al contratista por la ejecución contractual bajo los términos pactados; por lo que la respuesta ratifica lo manifestado por la CGR, al presentarse carencia de información en el expediente que evidencie y demuestre la ejecución real y oportuna del objeto contractual y no desvirtúa lo observado. El Ministerio relaciona unos documentos en su respuesta pero no son los informes de supervisión que soporten los avances del contrato.

**HALLAZGO 14: Principio de planeación y estudios previos convenio interadministrativo 265 suscrito el 23 de octubre de 2013**

Los principios de planeación y necesidad de estudios previos se encuentran consagrados en el artículo 25, 26, 63 y 66 de la Ley 80 de 1993, en la Ley 1150 y sus decretos reglamentarios.

La elaboración de unos adecuados estudios previos, la verificación oportuna de la necesidad que existe en la entidad, el análisis de las distintas alternativas que existen para satisfacerla, la verificación de las condiciones y precios del mercado, etc., determinan el éxito de los procesos de selección y de la ejecución del contrato<sup>6</sup>.

Los estudios previos deben contener análisis completos, contundentes y suficientes de los distintos aspectos que interesan, en relación con el contrato a celebrar. En efecto, la determinación de la forma más adecuada para satisfacer la necesidad de la entidad estatal, de las características y el costo de los bienes y servicios requeridos para ello, de las condiciones de experiencia y financieras de sus posibles oferentes y del valor total del contrato que se pretende celebrar, debe suponer una indagación exhaustiva, sobre cada uno de éstos aspectos.

**Convenio Interadministrativo 265 suscrito el 23 de octubre de 2013, suscrito con la Corporación Autónoma Regional del Atlántico- CRA, cuyo objeto es aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para la ejecución de acciones de regulación del flujo de agua del Embalse del Guájaro, dragado de mantenimiento y la construcción de dos muros de contención que permitirán el control de inundaciones en los corregimientos de la Peña y Aguadas de Pablo en el Departamento del Atlántico. (fls 399 a 403)**

Estudios Previos del 13 de septiembre de 2013, presentados por Director General de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del SINA, donde establece

<sup>6</sup> Cartillas de Administración Pública.- Contratación Estatal.- ESAP. Febrero de 2010



como argumento el alto deterioro ambiental producido por factores como pérdida de la capacidad de embalsamiento, sedimentación, salinidad, contaminación, deforestación, desertificación y en algunos casos producto del cambio climático, adicionando la fuerte ola invernal padecida en 2010 ocasionada por el fenómeno climático denominado La Niña, con consecuencias devastadoras en el sur del Atlántico con ruptura del Canal del Dique, permitiendo el ingreso de sus aguas al embalse El Guajaro

Valor: El valor inicial del convenio fue pactado en \$19.211.18 Millones, el cual el MADS aportó \$16.894.2 Millones y CRA aportó \$2.316.98 Millones en efectivo que se destinaran como se precisa en los estudios previos.

Plazo de ejecución: Realización desde la fecha de aprobación de la garantía pactada hasta el 31 de diciembre de 2013, la cual se aprobó el 23 de octubre de 2013. (fl 409)

Se realizó un primer desembolso por valor de \$3.378.84 Millones el 21 de noviembre de 2013 por la presentación del Plan Operativo y de Inversión, del que el Comité Operativo aprobó previo a indicación de algunas observaciones y recomendaciones (fls 476 a 483).

De acuerdo al Plan Operativo y de Inversión los objetivos a desarrollar son: *“Planear y estructurar las alternativas de intervención; analizar la calidad del agua del Embalse el Guajaro, Desarrollar un modelo de simulación hidráulica que establezca condiciones de flujo; Realizar el acompañamiento social del Convenio; Ejecutar los requerimientos administrativos y financieros del Convenio para lo cual la CRA deberá presentar 4 informes de ejecución y seguimiento administrativos y financieros y un informe de liquidación administrativa y financiera.”*

El primer informe presentado por la CRA es de noviembre de 2013, en el que el Comité técnico concluye que la propuesta del Plan Operativo entregado por la CRA se aprueba, pero solicita ajustes conforme a sugerencias y recomendaciones. (fls 423 a 480), con lo cual se ordena el pago de \$6.757.68 millones.

Posteriormente en diciembre de 2013 la CRA presenta el segundo informe de ejecución en el que hace referencia al desarrollo de procesos contractuales con los que se pretende realizar los dragados de mantenimiento y la construcción de 2 muros de contención en los corregimientos de La Peña y Aguadas de Pablo con el fin de proteger el ecosistema estratégico de la cuenca hidrográfica del Embalse el Guajaro en el Departamento del Atlántico frente a los impactos que puedan ser generados por actividades antrópicas y/o derivadas del cambio climático; Proceso



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Licitatorio del 8 de noviembre de 2013 por valor de \$17.954.37 Millones, después de todo el trámite contractual se le adjudicó la ejecución de las obras referidas a la firma Consorcio Guajaro 2013, por valor de \$17.949.27 Millones, con plazo de ejecución de 5 meses contados a partir de la suscripción del Acta de Inicio, tal y como lo establece el Contrato 0287 suscrito el 6 de diciembre de 2013.

Igualmente refiere la apertura de otros procesos contractuales como es el Concurso de Méritos No. 8 de 2013 cuyo objeto es realizar la interventoría técnica, administrativa y financiera del contrato 0287 de 2013. Este proceso se le adjudicó al Consorcio Interventoría Guajaro 2013 por valor de \$1.255.89 Millones y con plazo de 6 meses de conformidad a lo indicado en el Contrato 0289 de 6 de diciembre de 2013.

Este segundo informe presentado por la CRA, concluye que contiene los elementos fundamentales requeridos como es la línea base de análisis de calidad del agua del embalse el Guajaro y se presentan todos los documentos de la contratación suscrita para realizar las obras del Dragado de mantenimiento y la construcción de 2 muros de contención en los corregimientos de La Peña y Aguadas de Pablo, en consecuencia aprueba el informe y autoriza el desembolso correspondiente. (fls 486 a 637) |con lo cual se ordena el pago de \$5.068.26 millones.

En diciembre 27 de 2013 la CRA presenta el tercer informe tanto de ejecución, diagnóstico y de alternativas de intervención, concepto técnico, informe de calidad del agua, estrategia de sostenibilidad de las alternativas, componente social y plan financiero (fls 640 a 941).

El 20 de diciembre de 2013 el Director General de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del SINA presenta solicitud de suspensión y Reserva presupuestal del Convenio 265 de 2013 debido a circunstancias climáticas que impiden la culminación del objeto, manifiesta que se reporta un 62.4% de las actividades del Plan Operativo de acuerdo a oficio de la CRA del 18 de diciembre de 2013; Igualmente se suscribieron otras suspensiones, es el caso de la suscrita el 25 de abril de 2014, otra el 16 de junio de 2014, a las cuales igualmente se suscribió el acta de la reanudación en la ejecución, (fls 942 a 1117).

De acuerdo a oficio del 31 de julio de 2014 el Director de la CRA hace entrega del Cuarto informe para efectos de realizar el último desembolso, (fl 1118), pero no se encuentra el informe referido; pero con (fl 1119) oficio del 2 de septiembre de 2014 donde el Supervisor del Convenio por el MADS, Director General de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del SINA., envía al Director de la CRA la evaluación de este último informe en el que incluye observaciones a



tener en cuenta para dar cumplimiento al 100% de los compromisos bajo lo pactado en el Convenio 265 de 2013. (fls 1119 a 1133).

De este oficio de septiembre de 2014, se hace referencia que en la evaluación del Plan Operativo y sus 5 actividades ejecutadas, respecto de la actividad 1. Informe de alternativas de intervención priorizadas en el Embalse El Guajaro de los productos a esperar no existe un informe de diagnóstico, tampoco se presentan los informes de inspección y/o monitoreo técnico de la estrategia de sostenibilidad, por lo que se presenta un 60% del cumplimiento en la ejecución de los compromisos.

Frente a la actividad 2. Informe de calidad del agua del Embalse, manifiesta el MADS que se incumple en su totalidad por no presentar los resultados de los análisis Físico- químicos del Embalse, 3 informes que comprenden antes, durante y después. Tampoco se presenta la evaluación ambiental de los resultados de los monitoreos físico- químicos del Embalse, igualmente antes, durante y después.

La Actividad 3. Desarrollo de un modelo de simulación hidráulica que establezca las condiciones de flujo de agua antes y después del desarrollo de las alternativas de intervención, se cumple en un 100% en relación con el Plan Operativo.

En la actividad 5 Informe de Modelación Hidráulica se presentan una serie de observaciones formuladas por parte del MADS que deben ser subsanadas garantizando que las obras cumplan con el objeto del proyecto.

De la actividad 6. Plan Financiero, de acuerdo al diagnóstico del MADS establece que no se presenta el cuarto informe de seguimiento y ejecución administrativa y financiera, por lo que el informe de liquidación administrativa y financiera presenta un 70% de incumplimiento con lo solicitado.

Por lo que el MADS establece como recomendaciones exigir a la CRA el cumplimiento a los parámetros pactados al interior del Convenio y del Plan Operativo y de Inversión considerando el cumplimiento de las obligaciones contraídas por la CRA y se otorga un plazo de 15 días para realizar los ajustes y no autoriza el último desembolso; siendo esta la última información que aparece en el expediente, sin que a septiembre 12 de 2014, transcurrido más del plazo otorgado a la CRA se haya allegado el informe, ni tampoco existe requerimiento por parte del Supervisor para efectos de determinar el estado y % de ejecución del Convenio 265 de 2013.

La CGR frente a lo expuesto y con la finalidad de establecer mediante visita e inspección física al sitio donde se ejecutaron las obras y estado de cumplimiento de los contratos 0287 y 0289 ambos de 2013 de acuerdo a información obtenida



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

en desarrollo del Convenio 265 de 2013 suscrito entre el MADS y la CRA, obtuvo como conclusión:

***Ejecución de las obras.***

Contratante. Corporación Autónoma Regional del Atlántico- CRA  
Contratista. Consorcio del Guájaro 2013 Contrato 287  
Interventoría. Consorcio Interventoría El Guájaro. Contrato N°289  
Acta de Inicio. 30 de diciembre de 2013.  
Valor Inicial. \$17.949.265.163  
Plazo inicial. 5 meses.  
Plazo adicional. 5,5 meses.

Las adiciones al contrato fueron aprobadas mediante tres otrosí, sin embargo, en lo concerniente a los muros de contención, la modificación está registrada en el otrosí N°1 del 9 de abril de 2014 y Acta Modificativa N°1, basados en las siguientes consideraciones:

*• Que el diseño inicial del muro de contención del Corregimiento de Aguada de Pablo presentado por la Universidad del Magdalena de acuerdo con los productos del Convenio Interadministrativo No. 003 de 2012, carece de condiciones de accesibilidad y seguridad para la comunidad circunscrita. Así mismo, realizar el rediseño del muro utilizando una sección tipo cajón con las especificaciones contenidas en los estudios presentados por el Consorcio Interventoría El Guájaro 2013, conllevaría la optimización de los recursos económicos asignados, permitiendo la ejecución de actividades inicialmente no contempladas las cuales brindarían la seguridad y accesibilidad de los beneficiarios de la obra.*

*• Que el diseño inicial del muro de contención del Corregimiento de La Peña presentado por la Universidad del Magdalena de acuerdo con los productos del Convenio Interadministrativo No. 003 de 2012, carece de las condiciones de accesibilidad y seguridad para la comunidad circunscrita y de igual forma no cuenta con el acondicionamiento de las estructuras de bocacalles que integran el sistema de drenaje del corregimiento de La Peña. Sin la construcción de éstas estructuras hidráulicas se presentaría eventualmente una erosión en la cimentación de la estructura del muro contemplado, poniendo en riesgo la estabilidad de la misma en determinados puntos de interconexión. De igual manera realizar el rediseño del muro utilizando una sección tipo cajón con las especificaciones contenidas en los estudios presentados por el Consorcio Interventoría El Guájaro 2013, conllevaría a la ejecución de actividades inicialmente no contempladas las cuales brindarían la estabilidad, seguridad y accesibilidad de los beneficiarios de la obra".*

Revisando el Acta Modificatoria N°1, efectivamente se adicionaron nuevos ítems para la construcción del muro de contención de La Peña, teniendo en cuenta las necesidades del proyecto de acuerdo a la evaluación realizada por la interventoría;



de igual forma, se contempló el diseño del muro de contención de Aguada de Pablo tipo cajón. Estas modificaciones representaron un aumento en el valor inicial de \$1.840.17 Millones en la construcción de los dos muros de contención; sin embargo, en el Informe N°4 de julio de 2014, del Convenio Interadministrativo N° 265 de 2013, Alternativas de intervención, presentado por la CRA al Ministerio de Medio Ambiente, (fls 35 y 51) presenta un presupuesto menor debido a que la adición presupuestal del contrato N° 287, incluyendo el dragado, fue asumida por la CRA, toda vez que el valor del convenio no fue modificado.

El presupuesto de las obras del muro de contención en el Corregimiento de la Peña, municipio de Sabanalarga y sus ítems ascienden a \$10.023.71 Millones.

El presupuesto de las obras del muro de contención en el Corregimiento de Aguada de Pablo, Municipio de Sabanalarga y sus ítems sumo \$1.625.65 Millones.

De acuerdo a las actas de recibo parcial, se ha cancelado el 94% en el muro de contención de La Peña y el 100% en el muro de Aguada de Pablo.

La CGR realizó visita técnica de verificación y el informe técnico estableció:

*"Las obras se encuentran en ejecución; se inició el recorrido en el corregimiento de La Peña, muro de contención, donde se evidenció la construcción de una bocacalle; alrededor de esta zona se observó material removido e irregularidades en el terreno; según la interventoría, aún está pendiente empedrar el área desde el inicio del muro hasta el jarillón existente que fue intervenido, en una longitud de 200m; en este jarillón faltaba instalar la compuerta tipo guillotina, sin embargo, la estructura de concreto donde será instalada ya fue construida.*

*Siguiendo con el recorrido, se observó en algunos sectores, hacia los patios de las viviendas contiguas y al lado de bocacalles acumulación de aguas lluvia, debido a que no se habían construido los registros unifamiliares ni se había instalado la tubería al respaldo del muro para evacuar estas aguas; adicionalmente, en algunos sectores faltaba adecuación del terreno, ocasionando acumulación de agua, no obstante, también se evidenció que algunos propietarios de estas viviendas han hecho conexiones para descargar aguas grises sobre el muro de contención.*

*Asimismo, se observó material acumulado en algunas calles y patios, en algunos casos propiedad del contratista para la ejecución de sus labores, y en otros casos material sobrante de excavación.*

*Se evidenció la instalación de barandas de protección a lo largo del muro, faltando en la zona del campamento y en las zonas de las escaleras, las cuales estaban pendientes por construir. En algunos puntos, la pintura de acabado de las barandas ha sido removida y hay tramos donde las bases de las barandas no están ancladas correctamente, ya que al ejercer presión sobre las barandas, estas se mueven.*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*Al momento de la visita se encontraba en construcción la zona correspondiente al campamento, un tramo de 147m., en donde los laterales del muro ya fueron fundidos, se evidencia el relleno y el armado del acero de las losas. En este sector también está en construcción una bocacalle, con losa de fondo fundida y armado y formaleta de laterales*

*En algunas bocacalles se presentan irregularidades por acumulación de concreto en algunas partes de la losa de fondo y faltan detalles en los cambios de nivel que tienen algunas bocacalles.*

*Se evidenció la aparición de grietas en algunos tramos de la losa y muro.*

*En el recorrido se observó el tránsito de una moto sobre el muro siendo que el diseño fue realizado sólo para uso peatonal.*

*En el corregimiento de Aguadas de Pablo el muro de contención está construido en su totalidad, con barandas de protección a lado y lado del muro y escaleras dobles en concreto con rampa intermedia.*

*Se evidenció descascaramiento de la superficie de la losa en algunos sectores, según comentó el contratista debido a la aplicación de una lechada para mejorar el acabado de la losa.*

*La pintura de las barandas también presenta desgaste, y al igual que en La Peña, se observaron algunas grietas en la losa.*

*Hacia la parte izquierda del inicio del muro, se observó un canal en terreno natural que era el punto de inicio del muro de contención, sin embargo, de acuerdo a lo comentado por la CRA, se dejó esta zona tal como estaba por solicitud de los pescadores, dado que utilizan este canal para el transporte de sus embarcaciones cuando deben llevarlas a reparación.*

*Según lo observado en la visita de inspección, el avance en la construcción de los muros es 100% en Aguada de Pablo y 97% en La Peña.*

En conclusión, la obra está a portas de terminar su ejecución y siendo una construcción nueva, se evidencia que presenta muchas irregularidades, generó mayores costos, no existe pronunciamiento por parte de los Supervisores del MADS ni de la CRA, ni tampoco de la interventoría para efectos de que el contratista asuma y corrija las diferentes irregularidades presentadas en la Obra, es de tenerse en cuenta los considerables recursos invertidos y autorizados para dar solución y cumplimiento frente a la necesidad contemplada y apoyada por el MADS.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

### ***Respuesta y análisis de la respuesta.***

De acuerdo con la respuesta proferida por el MADS mediante oficio 2014ER0153082 del 12 de noviembre de 2014, precisa que el objeto del Convenio estaba enfocado a aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros con el fin de proteger el ecosistema estratégico de la cuenca hidrográfica del embalse el Guájaro.

Dentro de sus argumentos está: (...)

*“En razón de lo anterior, como actividades, acciones y alternativas técnicas de intervención la Corporación presentó dentro del Informe 3 en su Capítulo Informe de Alternativas el numeral 3.4 Alternativas de intervención priorizadas las siguientes:*

<b>INTERVENCION PROPUESTA</b>	<b>VALOR</b>
DRAGADO CANAL INTERCONECTOR DEL EMBALSE EL GUAJARO CON LAS COMPUERTAS DE VILLA ROSA	\$ 2,057,224,234.57
DRAGADO ZONA 1 DEL EMBALSE EL GUAJARO EN INFLUENCIA DE LAS COMPUERTAS DE VILLA ROSA	\$ 2,883,154,643.50
DRAGADO ZONA 2 DEL EMBALSE EL GUAJARO EN INFLUENCIA DE LAS COMPUERTAS DE EL PORVENIR	\$ 3,261,420,236.60
CONSTRUCCION DIQUE DE CONTENCIÓN SECCION TRAPEZOIDAL EN EL CORREGIMIENTO DE LA AGUADA DE PABLO, MUNICIPIO DE SABANALARGA	\$ 1,862,654,875.81
CONSTRUCCION MURO DE CONTENCIÓN DE SECCION TIPO CAJON EN EL CORREGIMIENTO DE LA PEÑA, MUNICIPIO DE SABANALARGA	\$ 9,146,729,734.12
<b>TOTAL</b>	<b>\$19,211,183,724.61</b>

*En razón de lo anterior, y teniendo en cuenta que el fin último del convenio y de cualquier contratación es el logro de los objetivos propuestos y que no falta sino el complemento de un informe, se consideró viable otorgarle un tiempo adicional a la Corporación para el ajuste del cuarto informe. Así pues, la Corporación completó el cuarto informe el día miércoles 5 de noviembre de 2014, el cual se encuentra en proceso de revisión por parte de la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del SINA.*

*Por lo anterior, el Ministerio a través de la supervisión solamente está facultado para realizar el seguimiento al cumplimiento de los compromisos establecidos en el marco del Convenio 265 de 2013, sin inmiscuirse en las funciones propias de la Corporación a través de la supervisión y de la Interventoría contratada, pues de lo contrario habría extralimitación de las funciones a cargo del Ministerio como entidad pública independiente.*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*(...) Asimismo, el Ministerio a través del supervisor ha vigilado permanentemente la correcta ejecución del objeto del convenio tal y como se evidencia en la revisión de los informes de ejecución para autorizar los desembolsos y las visitas realizadas al Guájaro.*

*Por lo anterior, el Ministerio no realizó ni debía realizar la interventoría y/o supervisión de las obras o contratos celebrados por la Corporación más allá de lo establecido en el Convenio 265 de 2013, por lo cual la injerencia de la Entidad respecto de dicho contratos es mínima y única competencia de la Corporación en el marco del Estatuto de Contratación de la Administración Pública. (...)*

De la respuesta dada por el MADS y frente al aporte de recursos financieros para la ejecución de dicho proyecto, es pertinente mencionar que se encuentra en el clausulado del Convenio que al MADS obligaciones y responsabilidades frente a la debida ejecución de las obras, teniendo en cuenta que aportó \$16.894.2 Millones, por lo tanto no es de recibo la explicación y/o argumentos expuestos, por cuanto el Ministerio no sólo debe considerar que cumple sus objetivos con tan sólo aportar los recursos financieros, sino que a través de su sistema de supervisión debe garantizar el cumplimiento de los objetivos de cada proyecto que le permitirá a más colombianos beneficiarse de los propósitos que financia.

Teniendo en cuenta que a la fecha de proferir este informe, noviembre de 2014 y al no haberse concluido la totalidad de las obras, la CGR estudiará la pertinencia de retomar esta contratación en las próxima auditorías a la CRA y al MADS, para efectos de determinar si efectivamente se cumplió con la totalidad de actividades que comprendían la financiación y de cuyo costo el MADS aportó \$16.894.2 Millones y la CRA aportó \$2.316.98 Millones.

#### **HALLAZGO 15. Obligación contractual Convenio 310 de 2013.**

Los principios de planeación y necesidad de estudios previos se encuentran consagrados en el artículo 25, 26, 63 y 66 de la Ley 80 de 1993, en la Ley 1150 de 2007, Art.2.1.1 Decreto 734 de 2012 y demás decretos reglamentarios.

La gestión contractual del Estado debe estar precedida del desarrollo de los estudios, análisis, diseños y demás gestiones que permitan definir con certeza las condiciones del contrato a celebrar con la finalidad de satisfacer la necesidad que motiva la contratación para desarrollarse en el menor plazo, con la mayor calidad y al mejor precio posible. El principio de planeación busca garantizar también que la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica.



**Convenio 310 de 2013 suscrito** entre el MADS y la Alcaldía del Municipio de Puerto Colombia, Atlántico, cuyo objeto es aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para realizar acciones que permitan la mitigación y prevención de la erosión costera y recuperación de los servicios de los ecosistemas marinos y costeros. (fls 120 a 126).

Los costos del proyecto y actividades a realizar son:

**Tabla No. 9 Costos Convenio 310 de 2013**

Descripción	Unidad	Cantidad	V. Unitario	V. Parcial
<b>ESPOLÓN No.3</b>				
Roca Angular L=250, Diam. 40/80/110 (CORAZA)	m <sup>2</sup>	5.968	239.357	1.428.482.576
Roca Angular L= 250m Diam. 5/40 (RIPIO)	m <sup>3</sup>	4.000	89.225	357.703.025
<b>ESPOLÓN No.5</b>				
Roca Angular L=250, Diam. 40/80/110 (CORAZA)	m <sup>2</sup>	6.270	239.357	1.500.768.890
Roca Angular L= 250m Diam. 5/40 (RIPIO)	m <sup>3</sup>	5.796	89.225	517.148.100
<b>PROTECCION MANGLAR</b>				
Reforestación de manglares	Ha	6	5.000.000	30.000.000
Vivero	vivero	1	100.194.968	100.194.968
Rehabilitación de vegetación de playa	m <sup>2</sup>	15.000	600	9.000.000
Reducción de fuentes contaminantes del manglar - Jornadas de limpieza de playa	und	2	18.000.000	36.000.000
Restablecimiento de canales de alimentación de agua dulce hacia el manglar	m <sup>3</sup>	6.945	41.500	288.217.500
<b>RELLENO DE PLAYA</b>	m <sup>3</sup>	35.000	30.282	1.059.870.000
<b>SUBTOTAL COSTOS DIRECTOS</b>				<b>5.327.384.559</b>
<b>COSTOS INDIRECTOS</b>				
ADMINISTRACION			7,40%	394.212.030
IMPREVISTOS			3,7%	197.106.015
UTILIDAD			3,7%	197.106.015
<b>TOTAL COSTO INDIRECTO</b>				<b>788.424.059</b>
<b>VALOR INTERVENTORIA ( 3.5 MESES)</b>		3,5	111.791.520	391.270.320
<b>TOTAL VALOR POR EJECUTAR</b>				<b>6.506.883.970</b>
<b>RECURSOS CONTRACTUALES EN EL D.N.P</b>				<b>1.837.875.449</b>
<b>RECURSOS QUE APORTA EL MUNICIPIO - CONVENIO</b>				<b>369.203.489</b>
<b>VALOR REQUERIDO PARA TERMINAR EL CONTRATO</b>				<b>4.300.000.000</b>

Fuente: Información suministrada por el MADS.

Para efectos de dar cumplimiento a estas obligaciones a cargo del municipio se estableció adelantar los procesos contractuales para la ejecución y cumplimiento del objeto contractual, pero como el Municipio de Puerto Colombia desde el año 2010 venía desarrollando otras obras relacionadas con este proyecto, lo que se hizo fue adicionar estas actividades a los contratos de Obra y de Interventoría.



Estudios previos del 28 de octubre de 2013, presentados por directora de asuntos marinos, costeros y recursos acuáticos, en los que sustenta la necesidad y justificación de la contratación, debido a que en octubre de 2011 se presentó un proceso de erosión en las playas a causa del mar de leva, produciendo aumento en las cantidades y costos del proyecto para los espolones no construidos E3 y E5 por solicitud de la alcaldía de Puerto Colombia, por lo que la Universidad del Norte realizó la actualización de los diseños con mediciones en marzo y abril de 2012.

En octubre de 2012 por el paso del huracán "Sandy" generó nuevamente proceso de erosión en la línea costera de este municipio. Hacia el primer semestre de 2013 se presentó sedimentación del sector de anclaje del espolón E3, y por solicitud del municipio de Puerto Colombia se realizó ajuste al diseño con base en mediciones de mayo de 2013, para esta condición el anclaje del espolón E3 paso de 80 m en el 2011 a 150 M en 2012. El Ministerio logró gestionar los recursos para la finalización de las obras, que en conjunto con lo dispuesto por el DNP se lograra la construcción final de los espolones E3 y E5 y la protección del bosque de manglar. (Fls 2 al 99)

Valor: El valor inicial del convenio fue pactado en \$4.669.0 Millones, el MADS aportó \$4.299.8 millones y el municipio de Puerto Colombia aportó \$369.20 millones en efectivo, que se destinaran como se precisa en los estudios previos.

Plazo de ejecución: Realización desde la fecha de aprobación de la garantía pactada hasta el 31 de diciembre de 2013, la cual se aprobó el 12 de noviembre de 2013. (fl 129)

De los pagos realizados por el MADS, se evidencia un primer desembolso por valor de \$859.96 Millones el 26 de noviembre de 2013 por la presentación del Plan Operativo y de Inversión y propuesta para el cumplimiento de compromisos de acuerdo a lo pactado en el Convenio. (fls 131 a 133).

Se realizó revisión de los informes de avance y ejecución del objeto contractual presentados por el municipio de Puerto Colombia con fecha noviembre de 2013 se presenta el primer informe (fls 137 a 162) que contempla que parte de los recursos de este Convenio se destinaran para la construcción de las obras que quedaron pendientes por ejecutar del contrato de construcción de obras para la estabilización y recuperación ambiental de las playas del municipio de Puerto Colombia, iniciado en diciembre de 2010 y el resto se destinará a obras de protección de la zona de manglares ubicada en la margen izquierda de la desembocadura del Arroyo Grande.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Se presenta informe de la supervisión del 9 de diciembre de 2013, en el que se autoriza un segundo pago por valor de \$1.719.92 Millones (fls 163 a 165).

En el informe 2 presentado en diciembre de 2013, se hace referencia al avance de las diferentes actividades, como se evidencia a fls 168 a 180.

El 5 de diciembre de 2013 la supervisora del MADS, mediante oficio dirigido a la Coordinadora de Contratos solicita la suspensión de la ejecución hasta el 5 de marzo de 2014, considerando que para esa época se presentarían mejores condiciones climáticas para el desarrollo de las actividades del Convenio. (fls 181 a 190); El 5 de marzo efectivamente se suscribió acta de reinicio en la ejecución del convenio, pero el día siguiente se solicitó nuevamente suspender la ejecución por el término de 60 días, debido a la presencia de fuertes vientos y la altura y dirección del oleaje, ocasionando que las personas que deben laborar allí están en permanente riesgo (fls 191 a 198 y 207 a 212) El 7 de marzo se suscribió el acta de suspensión y el 6 de mayo de 2014 el Acta de reinicio en la ejecución.

Posteriormente el 12 de mayo de 2014, la supervisora presenta solicitud de prórroga por 45 días hábiles, es decir hasta el 15 de julio de 2014, solicitud presentada también por la Alcaldía Municipal de Puerto Colombia el 9 de mayo de 2014, por lo que el 12 de mayo de 2014 se suscribió la prórroga en el plazo de ejecución hasta el 15 de julio de 2014, modificando igualmente los plazos de presentación de los diferentes informes, siendo este el último documento aportado al expediente del convenio, del que a septiembre de 2014, no se tiene información de la ejecución de las diferentes actividades, porcentaje de avance y si realmente se cumplió con el acatamiento en la inversión de los recursos y en el desarrollo de las actividades. (fls 213 a 271).

De acuerdo con los recursos invertidos por el MADS para aunar esfuerzos y contribuir al desarrollo de las diferentes actividades referidas, no existe información sobre los procesos contractuales adelantados por el Municipio de Puerto Colombia, ni referencia de las actividades ejecutadas, porcentajes y estado de cumplimiento del objeto contractual, por lo que se evidencia falta de cumplimiento de las funciones del Supervisor. Sin embargo de la información obtenida en el municipio de Puerto Colombia por parte del funcionario comisionado de la CGR se estableció que se encuentran al 100% de ejecución la construcción del espolón E3 y E5, reforestación de 6 hectáreas de mangle, reducción de fuentes contaminantes, restablecimiento del agua dulce en los dos canales a la zona del manglar y con 53% de avance la rehabilitación con vegetalización y no se encontró soporte técnico que evidencie la colocación de los 35.000 metros cúbicos de siembra de arenas.



Con el fin de tener certeza sobre el cumplimiento total y desarrollo de las actividades plasmadas en la tabla inicial, en visita realizada el 31 de octubre de 2014, a la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos del MADS, responsable de la supervisión del Convenio 310 de 2013, informó en entrevista a la CGR sobre el avance de las obras, (informe técnico que no ha sido formalizado hasta la fecha de terminación de la auditoría Noviembre 28 de 2014).

Se tuvo conocimiento del informe final que profiere el Municipio de Puerto Colombia, lugar donde se ejecutó el proyecto financiado por el MADS, para lo cual se presenta un paralelo sobre este avance y ejecución, que presentan diferencias en algunos ítems:

Tabla No. 10 Comparativo avance obras Contrato 310 de 2013

Descripción	Informe MADS - Sept. 25 de 2014	Informe Puerto Colombia. Aportado a la CGR Oct. 2014.
Construcción Espolón 3	Se corrobora el sitio de los trabajos del espolón E3, con un avance terminado al 100% de su construcción total.	
Construcción Espolón 5	Se comprobó el avance del 100% de su longitud total, corresponde a la totalidad del avance de los trabajos del espolón E5.	Se construyeron los espolones No. 3 y 5, en los sitios establecidos y con las condiciones técnicas previstas en los diseños de la Universidad del Norte.
Protección Manglar: Comprendió varias actividades:		
Reforestación en Manglares	Se reforestaron las 6.0 Has. de manglar en la zona del parche de manglar existente. Se sembraron plántulas... siembra realizada en la zona deforestada como en la zona de manglos adultos; se reforestó la zona de playa seca frente a la desembocadura del Arroyo Grande para estabilizar esta nueva zona de playa. A esta actividad se la han hecho 3 meses de seguimiento, riego manual de las plántulas y resacas.	Se reforestaron las 6.0 Has. de manglar en la zona del parche de manglar existente. Se sembraron plántulas... siembra realizada en la zona deforestada como en la zona de manglos adultos; se reforestó la zona de playa seca frente a la desembocadura del Arroyo Grande para estabilizar esta nueva zona de playa. A esta actividad se la han hecho 3 meses de seguimiento, riego manual de las plántulas y resacas.
Vivero	No se cumplió su construcción debido a la emisión tardía de permisos por parte de la DIMAR, por lo que la construcción del vivero fue una instalación temporal.	Se construyó el vivero en el sitio establecido y con las especificaciones acordadas. Se dotó de tanque de almacenamiento de agua potable y manguera para riego.
Rehabilitación de vegetación en Playa	Se realizó la revegetalización de playa en la zona paralela al malecón turístico de Puerto Colombia, entre los espolones 1, 2 y 3.	Se revegetalizó 9100 m2 de playa, en la zona paralela al malecón turístico de Puerto Colombia, entre los espolones 1, 2 y 3.
Reducción de fuentes contaminantes del manglar: Jornadas de limpieza de playa	Descontaminación de los arroyos existentes en la playa entre E1 y E2, que llevan agua dulce a la zona de manglar y se dragaron, jornadas de limpieza, retiro de basura y poda, se retiraron escombros. (...)	Se descontaminaron visualmente los arroyos existentes en la playa entre el E1 y E2, que llevan agua dulce a la zona de manglar y se dragaron. A la fecha se han realizados dos (2) jornadas de limpieza, retiro de basura y poda en las fuentes de agua dulce, se retiraron los escombros encontrados. (...) se han realizado 3 jornadas de limpieza de basura y de la madera que reciben las playas del Río Magdalena.
Restauramiento de canales de alimentación de agua dulce hacia el manglar	Limpieza de canales existentes que habían perdido la capacidad hidráulica por depósito de sedimentos y desechos arrojadados, Se limpió el Arroyo Chico y el Arroyo de la Notaria hasta su desembocadura.	Dragado canales existentes. Se dragó el Arroyo Chico y el Arroyo de la Notaria, ambos, hasta la desembocadura en el mar. Adicionalmente, se dragaron todos los canales que se encuentran al interior del parche del manglar.
Relevo de Playa	Se rellenó 35.000 m3 entre los espolones 3 al 5, se generaron 25 m de playa seca entre los espolones 4 y 5 y se rellenó la zona baja de la playa Miramar espolones 3 y 4.	Se sembraron 35 (00) m3 entre los espolones 3 al 5. Se generaron los 25 m de playa seca entre los espolones 4 y 5, y se rellenó la zona baja de la playa de Miramar, entre los espolones 3 y 4.

Fuente: Elaborado equipo auditor.

De lo anterior se concluye que existe diferente reporte sobre la construcción del Vivero, el cual de acuerdo a la tabla No. 9 se establece que esta actividad tenía un costo de \$100.2 Millones de pesos, que según el MADS no se construyó,

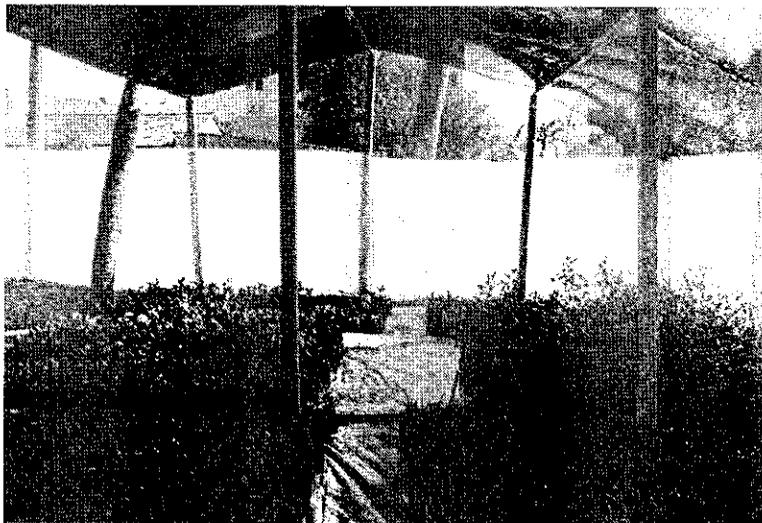


CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

mientras que el municipio de Puerto Colombia en su informe final afirma haber construido el vivero, incluso en la parte introductoria del informe Final refiere:

*(...) Se construyeron los espolones E3, E5 y se hizo el relleno de playa contemplado en el contrato iniciado en diciembre de 2010, y, se realizaron obras adicionales tales como: reforestación de manglares, rehabilitación de vegetación de playas, reducción de las fuentes contaminantes del manglar y el restablecimiento de los canales de alimentación de agua dulce hacia el manglar. Así mismo, se construyó un vivero que garantizará en lo sucesivo el programa de reforestación de mangles. (...)” (subrayado nuestro).*

Como se evidencia en la fotografía, es una construcción temporal, tal y como lo manifestó el MADS, por lo que se trata de una actividad que no se puede considerar como cumplida esta actividad.



De visita realizada a las obras y frente a las actividades que comprendían el objeto contractual financiado por el MADS, la CGR también determinó frente a otras actividades que comprendían la ejecución y costos:

- Rehabilitación con vegetalización: la cantidad a ejecutar es de 15000 m2 y se evidencio en la visita y en el informe final de interventoría entregado por el municipio que solo se realizó 8000 m2 de playa teniendo un avance a la fecha de visita del 53 %
- Siembra de arena: Con respecto a esta actividad si bien es cierto que se observa la generación de 25 metros de playa entre los espolones 4 y 5 y relleno de playa en los espolones 3 y 4 y que además en el informe de



interventoría final suministrado se observan registros fotográficos de esta actividad no se encontró soporte técnico que evidencie la colocación de los 35000 m3 de siembra de arena.

Lo anterior refleja deficiencias en la planeación y ejecución de estos contratos, sin que se logre dar cumplimiento a la totalidad de las actividades contratadas y los fines esenciales de la contratación y de satisfacer las necesidades originadas en el municipio beneficiado.

Por lo anteriormente expuesto este hallazgo tiene connotación de orden disciplinario para el Municipio de Puerto Colombia, en relación con la falta de consistencia y certeza de la información y en relación con la ejecución de unas actividades frente a las obras anteriormente mencionadas, por lo que se dará traslado a la Procuraduría para lo de su competencia.

#### **Respuesta y análisis de la respuesta.**

De acuerdo con la respuesta proferida por el MADS mediante oficio del 14 de noviembre de 2014, hace referencia al presente hallazgo:

*(...) de los informes producidos por la DAMCRA en su labor de supervisión, para realizar un análisis comparativo de cada uno de los ítems del convenio, sobre el cual nos referiremos a continuación. En cuanto a los resultados del cuadro comparativo entre el informe del MADS y el informe de Puerto Colombia; nos permitimos informar:*

*1. Con respecto a la construcción del vivero cuantificado por un valor de \$100.194.968, efectivamente existe una discrepancia entre el MADS y el Municipio de Puerto Colombia, toda vez que a juicio del MADS la estructura construida corresponde a una estructura temporal mientras que para el Municipio es una estructura definitiva. Es de anotar que discrepancias de esta índole son normales durante la ejecución de este tipo de convenios y las mismas están siendo dirimidas por las partes, como es apenas lógico. Es de anotar que el MADS aún no aprueba el informe final presentado por el Municipio de Puerto Colombia y por ende aún no se ha realizado el desembolso final de recursos y esperamos que en la etapa de liquidación se pueda llegar a un acuerdo entre las partes frente a esta discrepancia, pues desde la supervisión del convenio por parte del MADS se está planteando la posibilidad de no reconocer valor alguno por este ítem o, según corresponda, sólo reconocer un justo valor que sea proporcional a lo que representen tales obras temporales, que finalmente prestaron su servicio a las actividades del convenio, sirviendo como sitio de acopio de los materiales vegetales requeridos para la revegetalización de la playa.*

*2. En el mismo sentido del punto anterior, es claro que el Municipio sólo alcanzó a rehabilitar con vegetación 8000 m2 de los 15000m2 convenidos por virtud de convenio 310 de 2013; en ese sentido, desde la supervisión convenio por parte del MADS, sólo se*



autorizaran los pagos que correspondan estricta y efectivamente al porcentaje de ejecución del respectivo ítem.

3. En lo que respecta a las actividades de siembra de arenas, debemos mencionar que desde el MADS se realizaron los seguimientos correspondientes e incluso consta un completo registro fotográfico (Ver anexo 2) que da cuenta de los resultados de la actividad, pudiéndose evidenciar el cambio drástico y positivo (antes y después) de la zona afectada. Por su parte, conocemos que dicha actividad fue cuidadosamente vigilada y monitoreada no sólo por la interventoría técnica de la obra, sino que además desde la DIMAR se asignó un perito oceanógrafo al efecto, para garantizar la mayor tecnicidad en el desarrollo de esta actividad; de allí que no compartimos el dicho del ente de control en el sentido de que no se cuentan con soportes técnicos de esta actividad.

Así pues, es importante que el ente de control tenga en cuenta que si bien el convenio finalizó, aún está pendiente un desembolso final al Municipio por valor de \$429.980.503,2 (monto que supera ampliamente el valor estimado de los ítems sobre los cuales se presentan discrepancias entre las partes), desembolso que está supeditado a la aprobación del informe final del convenio que está en proceso de revisión por parte del MADS; por su parte, se viene adelantando igualmente la etapa de liquidación del convenio, donde precisamente se espera propiciar los entendimientos a que haya lugar frente a aquellos ítems que conllevan algún grado de inconformidad para el MADS o que por razones justificadas no pudieron completarse en un 100%. Así las cosas, queremos ser enfáticos en afirmar que desde el MADS

En términos generales los resultados de la ejecución del Convenio 310 de 2013 en la práctica, demuestran una transformación radical y positiva del área intervenida, lo que se logró precisamente por la acuciosidad con que se planeó el mismo y por la constancia de la supervisión por parte del MADS. De allí que nos parezca injusto y desproporcionado, que sólo atendiendo algunas discrepancias relacionados con los ítems del vivero y la rehabilitación con vegetación, que sumados no representan ni el 5% del presupuesto total del convenio; el ente de control pretenda concluir que hubo falta de planeación y poner en tela de juicio la contabilidad en la ejecución del convenio. (...)"

Para la CGR frente al hallazgo formulado y de los argumentos expuestos por el MADS, se confirma lo observado al no ejecutarse la totalidad de actividades contratadas como es: Construcción del vivero, el caso de la rehabilitación con vegetalización de manglar y la siembra de arena, es evidente que no se logrará obtener los resultados pretendidos, pues difícilmente se lograra la recuperación total y estabilización de las playas y de eliminar la erosión marina; aunado a que el proyecto para apoyar la reforestación y adecuación paisajística, relacionado con el "Vivero Municipal" y zona exclusiva de protección ambiental de un número significativo de lotes con Mangles de propiedad del municipio, como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo 2012- 2015 tampoco tendría acatamiento. Teniendo en cuenta la respuesta del MADS donde argumenta que: "no se autorizará o reconocerá pago alguno que no corresponda estrictamente a las actividades consagradas en el convenio y efectivamente ejecutadas por el Municipio" no se observa cumplimiento de los fines de la contratación.



De otra parte, para la CGR no es de recibo que el MADS con su respuesta el incumplimiento de un Convenio en el que el MADS aporta recursos por valor de \$4.299.8 Millones, aduciendo diferencias de opinión, como es el caso de no tener precisión frente a unas obras provisionales cuando lo que se contrato es una obra permanente, además de no exigir el cumplimiento total del convenio en los términos pactados, aceptando de esta manera la ejecución de una menor cantidad frente a la actividad de la revegetalización y de la siembra de playa en menor proporción a lo inicialmente convenido; no es suficiente que en la liquidación se establezca no pagar lo no ejecutado, sin tener en cuenta el Ministerio que es obligación de las partes dar cumplimiento al objeto contractual y que el fin de la contratación pública, tal y como lo establece la H. Corte Constitucional en **Sentencia C-713/09: (...) está directamente asociado al cumplimiento del interés general, puesto que el contrato público es uno de aquellos "instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas. (...)"**

**HALLAZGO 16 D3. Implementación de la licencia del software Suit Visión Empresarial. Presunta connotación disciplinaria.**

El MADS adquirió la herramienta implementación de la licencia del software Suit Visión Empresarial, para uso de la Oficina de Planeación, con el fin de automatizar el seguimiento a los planes estratégicos del Ministerio y sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Contrato de Compraventa No. 564 de 17 de diciembre de 2012 suscrito entre el MADS y la firma PENSEMOS S.A. (selección Abreviada Menor Cuantía No. 09 de 2012.)

Objeto: Adquirir una herramienta informática que permita la automatización de los planes estratégicos del MADS, para el seguimiento del avance del sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (fls 436 a 438).

Plazo de ejecución: Hasta el 31 de diciembre de 2012 contados a partir del registro presupuestal – 17 de diciembre de 2012 y de la aprobación de la garantía – 18 de diciembre de 2012. (fls 440 y 445).

Valor: El valor inicial del contrato fue pactado en \$145.0 Millones, incluido IVA, pagaderos de acuerdo a lo establecido en la cláusula Cuarta del Contrato, así: El MADS pagará al contratista el total del valor pactado contra entrega y recibido a satisfacción por parte del Supervisor del contrato, respecto de los productos e informes relacionados en la cláusula séptima.- productos e informes.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Los Estudios Previos del 26 de septiembre de 2012, presentados por la Oficina Tecnologías de la Información y la Comunicación del MADS, argumentan la necesidad y justificación de la contratación así:

*“Para apoyar el mejoramiento de la articulación al interior del Sector Ambiental y de Desarrollo Sostenible y hacer más eficiente los instrumentos de planificación y seguimiento a la gestión ambiental, así como contar con información oportuna y confiable, el MADS adelantó el rediseño conceptual del modelo de planeación estratégica, el cual pretende facilitar la evaluación constante de la ejecución tanto física como presupuestal y la agregación de resultados del sector. En consecuencia se elaboraron los planes de acción para 2012- 2014 de las áreas misionales y transversales del MADS, la Unidad de Parques Nacionales y se adelanta el proceso de armonización del sector incluido el ANLA, los institutos de investigación y CAR.*

*Dado lo anterior, se requiere contratar un sistema de información, que permita al MADS realizar el seguimiento de la ejecución física y financiera del sector a través de un cuadro de mando integral.*

*En particular, la ejecución física corresponde al modelo conceptual basado en 5 ejes: Oferta, Demanda, Calidad, Riesgo, Gobernanza. Cada eje tiene un objetivo estratégico, actividades principales, actividades desagregadas, así como sus respectivos indicadores y metas. La ejecución financiera corresponde a los recursos de inversión y de funcionamiento, estos se monitorean a través de metas de cumplimiento mensual relacionadas con los niveles de ejecución. Expedición de certificados de Disponibilidad Presupuestal, Expedición de Registro Presupuestal y la ejecución del Programa Anual Mensualizado de Caja, por lo que se hace necesario que la información presupuestal manejadas por la Oficina Asesora de Planeación y la Subdirección Administrativa y Financiera esté articulada. (...)” (Fls 1 al 14).*

De acuerdo a informe de Supervisión del 4 de marzo de 2013 se deja constancia que se cumplió con el objeto del contrato y se hizo entrega de los productos señalados y exigidos en el contrato y efectivamente así lo manifestó la Oficina Tecnologías de la Información y la Comunicación del MADS (448 a 450) Posteriormente el 21 de junio de 2013 se suscribe el Acta de Liquidación (fl 451).

Mediante revisión previa al contrato y del documento técnico frente a las exigencias y productos en cumplimiento del mismo, se procedió a realizar visita a las dependencias competentes, donde la Oficina de Planeación conjuntamente con la Oficina Tecnologías de la Información y la Comunicación del MADS, hicieron presentación de la herramienta, la cual está disponible y habilitada para su uso. No obstante los funcionarios responsables de alimentar y dar uso al aplicativo refirieron justificaciones y argumentos contradictorios para no dar uso a la herramienta.



Posteriormente el 6 de octubre de 2014, la CGR realizó visita e inspección a la herramienta, con el apoyo de un ingeniero de sistemas, llegando a la siguiente conclusión:

De la lectura del expediente de contratación y de la visita de inspección se establece que el MADS adquirió la implementación de la licencia del software Suit Visión Empresarial para hacer más eficiente los instrumentos de planificación y seguimiento a la gestión ambiental, así como contar con información oportuna y confiable, el MADS adelantó el rediseño conceptual del modelo de planeación estratégica, el cual pretende facilitar la evaluación constante de la ejecución tanto física como presupuestal y la agregación de resultados del sector. En consecuencia se elaboraron los planes de acción para 2012- 2014 de las áreas misionales y transversales del MADS, la Unidad de Parques Nacionales y se adelanta el proceso de armonización del sector incluido el ANLA, los institutos de investigación y CAR.

Para el momento de esta auditoría la Oficina de Planeación del MADS no ha tomado las acciones operativas efectivas para hacer uso de la herramienta software Suit Visión Empresarial. Esta situación se presenta a pesar del recibo de conformidad de las licencias y la evidencia en el cumplimiento de los ítems de capacitación y transferencia del conocimiento por parte de la firma contratista Pensemos S.A; sin embargo, para suplir los procesos que administra el software adquirido actualmente el MADS utiliza hojas de cálculo, lo que conlleva a que la adquisición del software Suit Visión Empresarial no esté cumpliendo sus fines. En consecuencia, la CGR advierte que al no ser utilizada esta herramienta y cumpliendo los fines de la contratación, se configura un hallazgo disciplinario y se considera un riesgo por la no utilización de la herramienta.

### ***Respuesta y análisis de la respuesta.***

El MADS responde que: *“El sistema Suit Visión Empresarial se encuentra disponible en ambiente de producción desde el 20 de febrero del año 2013 cuando la empresa contratista realizó la instalación con las licencias de uso adquiridas por el Ministerio en el servidor de producción.*

*Lo anterior con el propósito de que el contratista realizaría el cargue de información suministrada por la Oficina Asesora de Planeación quien es la líder funcional del aplicativo en el Ministerio.”*



De acuerdo con la respuesta proferida por el MADS mediante oficio del 14 de noviembre de 2014, se acogen algunas acciones como la capacitación y transferencia del conocimiento por parte de la firma contratista Pensemos S.A, así como las de la Oficina de planeación, realizadas para el mejoramiento del ambiente dispuesto para el uso de la herramienta Suit Visión Empresarial en la plataforma tecnológica del MADS; así como, el procedimiento mencionado relacionado con la implementación de las herramientas tecnológicas en cada dependencia, que obliga a cada una de estas a adelantar las acciones que conlleven al uso efectivo de las herramientas informáticas adquiridas.

#### 2.1.1.4. Prestación del bien o servicio

La CGR toma como materia a auditar las diferentes iniciativas de marco jurídico, para ser regulada como política (documentos CONPES) planteados en el PND 2010 – 2014, que son competencia del MADS con el propósito de medir la oportunidad de las normas en temas ambientales.

#### **HALLAZGO 17:** Diseño y formulación de la política nacional ambiental.

De acuerdo con el Decreto 3570 de 2011, en sus artículos 1° y 2<sup>7</sup>, numerales 1, 2, 3 y 6, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión ambiental, encargado de diseñar y formular la política nacional; diseñar y regular las políticas públicas y condiciones generales a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas; así mismo apoyar a los demás ministerios y entidades estatales, en la formulación de políticas públicas.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 el MADS adquirió compromisos respecto de la formulación e implementación de Políticas Públicas estratégicas para el país.

Así mismo preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional

---

<sup>7</sup> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores...”



de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso de la República.

Debido a la anterior fundamentación, es para la CGR importante evaluar la gestión del Ministerio en el desempeño de esta función. En consecuencia se procede a verificar los compromisos establecidos en el Plan de Desarrollo y que por ser materia ambiental competen al MADS. A continuación se mencionan algunas iniciativas que eran prioridad para ser desarrolladas:

- La implementación de la Política nacional de Cambio Climático. Que consta de cuatro estrategias que apoyan el Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014, y son: Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC); Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC); Estrategia Nacional para la Reducción de las Emisiones por Deforestación y Degradación de Ecosistemas (ENREDD+) y Estrategia para la Protección Financiera ante Desastres, esta última depende de la gestión del Ministerio de Hacienda y Crédito público. Sobre las cuales se tienen avances.
- Formular políticas públicas estratégicas para el país en gestión del riesgo
- Plan Nacional de Restauración Ecológica, Rehabilitación y Recuperación de áreas disturbadas, fue oficializado en 2014 y se encuentra en proceso de adopción, como un instrumento de carácter técnico de la Política Nacional Forestal.
- Política Forestal para el Desarrollo Sostenible de Colombia: Se cuenta con insumos (Estadísticas, tendencias, valoraciones, planteamientos de estrategia, entre otros) para construir una propuesta de política; la Guía Para el Desarrollo de la Ordenación Forestal Integral y Sostenible en Colombia, a diciembre de 2013 se encuentra como documento de trabajo; y se cuenta con un documento preliminar de la estrategia para la gestión integral de la biodiversidad en la Amazonía colombiana.
- Formulación de la Política para la Gestión integral Ambiental del Suelo: Se poseen los lineamientos que fueron trabajados conjuntamente con el IDEAM.
- Formulación de Política de Recursos Acuáticos, se tiene informe preliminar, en cuanto al Plan Nacional de Recursos Acuáticos, a diciembre de 2013 el documento continuaba en construcción y la estrategia de seguimiento y evaluación a la implementación de las medidas de conservación, no se encuentra diseñada en su totalidad.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- En cuanto a los proyectos de norma de calidad de aguas en el componente marino y a vertimientos marinos. No hay documento oficial.

De acuerdo al seguimiento realizado por el MADS al Plan de acción se establece sobre las siguientes políticas y documentos lo siguiente:

- Política para la protección de conocimiento tradicional (Formulada sin adoptar).
- Política para la gestión Integral ambiental del suelo (Formulada sin adoptar).
- Política Nacional de Información Ambiental (Formulada sin adoptar).
- Política Nacional de innovación Social (Diagnóstico)
- Conpes de Política Pública de Pueblos Indígenas (Formulada sin adoptar).
- Conpes de Protección y Conservación para el Ecosistema Lago de Tota (Formulada sin adoptar).
- Conpes para la protección y conservación de los Ecosistemas de Páramos (Iniciativa).
- Conpes de Estrategia Institucional y financiera de la red Hidrometeorológica de Colombia (Diagnóstico)
- Estrategia de Desarrollo Integral de Cauca (Adoptado)
- Conpes lineamientos de Política para la preservación del Paisaje Cultural Cafetero (Formulada sin adoptar)
- Conpes para el Desarrollo Fronterizo (Formulada sin adoptar)
- Conpes de Política para el Desarrollo incluyente y sostenible de la Altillanura Colombiana (Adoptado)
- Conpes de lineamientos estratégicos para la gestión ambiental del Macizo Colombiano (Iniciativa).

Un marco normativo y sus diferentes instrumentos de control y regulación, buscan normalizar el comportamiento ambiental por medio de criterios a ser tenidos en cuenta; la ausencia de este marco no permite un ordenamiento ecológico, una evaluación de los impactos ambientales, la inspección y el otorgamiento de permisos, licencias o autorizaciones, restringe el papel de las autoridades ambientales y en consecuencia no garantiza la protección, mitigación y deterioro de los recursos naturales.

### ***Respuesta y análisis de la respuesta.***

El Ministerio en su respuesta manifiesta: *"La observación menciona la necesidad de un marco normativo y sus instrumentos de control y regulación para un adecuado ordenamiento ecológico. Esta cartera considera que sin duda la función rectora de política del MADS es de vital importancia, por lo que se viene adelantado la agenda de*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*formulación y actualización de políticas públicas ambientales que se mencionan en el informe.*

*Respecto al marco normativo el sector ambiental cuenta con una normatividad moderna y en constante actualización, la cual se basa en tres pilares fundamentales:*

*Decreto 2811 de 1974 Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.*

*Ley 1333 de 2009 Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.*

*Ley 99 de 1993 "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones".*

*De otra parte, en el tema particular de la normativa de Calidad de Aguas Marinas y Vertimientos a aguas marinas, desde este Ministerio queremos aclarar, que aunque a la fecha no se cuenta con una norma publicada, si se tiene el documento borrador de las dos normas que se está revisando actualmente..."*

De acuerdo con la respuesta del Ministerio se concluye que el marco jurídico es de vital importancia, sin embargo el avance en la reglamentación durante la vigencia 2013 no se evidencia debido a que quedaron políticas y documentos Conpes sin formular o sin adoptar; por lo anterior el Hallazgo se confirma.

### **1.1.2 Control de Resultados**

Para evaluar los objetivos misionales de la entidad, se auditaron los reportes de los indicadores mínimos ambientales de cada una de las corporaciones autónomas regionales, rendidos al ministerio en la vigencia 2012.

Para el evaluar el cumplimiento de políticas públicas, planes, programas y proyectos se seleccionaron las Direcciones de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana, Cambio Climático, Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos y Asuntos Marinos Costeros y Recursos Acuáticos, lo anterior debido a que ejercicios auditores recientes adelantaron procesos en otras Direcciones del MADS.

Dentro de los asuntos de interés para la auditoría fueron seleccionados entre otros, los siguientes temas: Política nacional para la gestión integral ambiental del suelo (GIAS), seguimiento a temas mineros con énfasis en procesos de



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

tecnologías más limpias (uso de mercurio); metas establecidas en el PND para las Direcciones de Cambio Climático, Asuntos Marinos y Bosques.

#### 1.1.2.1 Objetivos Misionales

### **HALLAZGO 18: Seguimiento a los Indicadores mínimos ambientales.**

Resolución 0643 de 02/06/2004, por medio de la cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, establece los indicadores mínimos de que trata el Decreto 1200 de 2004. Considerando: *“Que el artículo 11 del Decreto 1200 de 2004 establece que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial definirá mediante resolución los indicadores mínimos de referencia para que las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible evalúen su gestión, el impacto generado y se construya a nivel nacional un agregado que permita evaluar la implementación de la política ambiental”.*

Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dirigir el Sistema Nacional Ambiental -SINA-, organizado de conformidad con la Ley 99 de 1993, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la Nación.

Los niveles de articulación y coordinación de las autoridades ambientales para una gestión efectiva y sistémica resultan insuficientes ante las debilidades generadas por la estructura contemplada en la Ley 99 de 1993. Esto es, la jurisdicción de las autoridades ambientales regionales no respondió a criterios de manejo ambiental, sino que en la mayoría de los casos correspondió a criterios político administrativos, fraccionando ostensiblemente la planificación y la toma de las decisiones.<sup>8</sup>

Resolución 0643 de 2004 de indicadores mínimos ambientales, en su **“Artículo 7°. Los indicadores mínimos v las especificidades regionales. Los indicadores mínimos son de obligatorio reporte por parte de las Corporaciones...”**

En el siguiente cuadro se presenta la forma como las Corporaciones han rendido la información de los Indicadores mínimos Ambientales en la vigencia 2013.

---

<sup>8</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para todos. p. 576.



Tabla No. 11 Indicadores mínimos de gestión.

CUADRO CONSOLIDADO DE REPORTE DE INDICADORES MÍNIMOS DE GESTIÓN REALIZADO POR LAS CORPORACIONES AL CIERRE DEL SEGUNDO SEMESTRE DE 2013

No	INDICADORES MÍNIMOS DE GESTIÓN (Resolución 0964 de 2007)	UNIDAD DE MEDIDA	Indicador en cero (0)	no presenta información	Indicador excluido de reporte	unidad diferente	Presentan reporte	total
1	Áreas protegidas declaradas en la jurisdicción de la Corporación.	Hectáreas (Ha)	9	7		1	16	33
2	Áreas protegidas declaradas en la jurisdicción de la Corporación, con Planes de manejo en ejecución.	Hectáreas (Ha)	3	6		1	23	33
3	Plan General de Ordenación Forestal de la Jurisdicción de la Corporación, formulado.	Porcentajes (%)	10	18	2	3	8	33
4	Ecosistemas Estratégicos (Parques, Humedales, Manglares, zonas suculas, etc), con Planes de manejo u ordenación en ejecución.	Porcentajes (%)	4	5		7	17	33
5a	Especies de fauna y flora amenazadas, con Planes de Conservación en ejecución.	Especies amenazadas		10			23	33
5b	Especies de fauna y flora amenazadas, con Planes de Conservación en ejecución.	Porcentajes (%)		28			5	33
6	Cuencas con Planes de ordenación y manejo - POMCA formulados.	Cuencas	11	9		3	10	33
7	Cuencas con Planes de ordenación y manejo - POMCA en ejecución.	Numero	4	7		1	21	33
8	Áreas reforestadas y/o revegetadas naturalmente para la protección de cuencas abastecedoras.	Hectáreas (Ha)	3	8			24	33
9	Áreas reforestadas y/o revegetadas para la protección de cuencas abastecedoras, en mantenimiento.	Hectáreas (Ha)	7	5	1	1	19	33
10	Corrientes hídricas reglamentadas por la Corporación con relación a las cuencas prioritarias.	Porcentajes (%)	8	9	1	5	10	33
11	Total de recursos recaudados con referencia al total de recursos facturados por concepto de tasa retributiva.	Porcentajes (%)		5		4	24	33
12	Total de recursos recaudado con referencia al total de recursos facturados por concepto de tasa de uso del agua.	Porcentajes (%)		5		4	24	33
13	Proyectos piloto de Producción mas limpia de sectores productivos, acompañados por la Corporación.	Proyectos	2	8	1	1	21	33
14	Cumplimiento promedio de los compromisos definidos en los convenios de producción mas limpia y/o agendas ambientales suscritos por la Corporación con sectores productivos.	Porcentajes (%)	5	7	1	3	17	33
15	Cantidad de proyectos con seguimiento (licencias ambientales, concesiones de agua, aprovechamiento forestal, emisiones atmosféricas, permisos de vertimiento) con referencia a la totalidad de proyectos activos con licencias, permisos y/o autorizaciones otorgadas.	Porcentajes (%)		5		1	27	33
16	Tiempo promedio de trámite para la evaluación de las licencias ambientales, permisos y autorizaciones otorgadas por la Corporación.	Días		7		2	24	33
17	Empresas y empresas vinculadas a Mercados Verdes (Uso y Aprovechamiento sostenible de la Biodiversidad, Equipos de Industrias, Ecturismo) acompañadas por la Corporación.	Proyectos	3	6		1	23	33
18	Registro de la calidad del aire en contra poblados mayores de 100 000 habitantes y corredores industriales, determinado en redes de monitoreo acompañadas por la Corporación.	Redes de Monitoreo	1	8	5	7	12	33
19	Residuos con acceso a sitios de disposición final de residuos sólidos técnicamente adecuados y autorizados por la CGR (residuos sanitarios, residuos transitorios) con referencia al total de municipios de la jurisdicción.	Porcentajes (%) (Porcentaje de municipios con residuos)	1	4	1	5	22	33
20	Cumplimiento promedio de los compromisos establecidos en las PMMS de la jurisdicción.	Porcentajes (%)		5	1	4	23	33
21	Numero de registros de generadores de residuos o desechos peligrosos en la jurisdicción.	Registros	1	7		3	22	33
22	Planes de saneamiento y manejo de vertimientos -PSMV en cumplimiento por parte de la corporación con referencia al número de cabeceras municipales de la jurisdicción.	Porcentajes (%)		4		9	20	33
23.a	Cumplimiento promedio de metas de reducción de carga contaminante, en aplicación de la Tasa Retributiva, en las cuencas o tramos de cuencas de la jurisdicción de la Corporación (SSA).	Porcentajes (%)	7	10		2	14	33
23.b	Cumplimiento promedio de metas de reducción de carga contaminante, en aplicación de la Tasa Retributiva, en las cuencas o tramos de cuencas de la jurisdicción de la Corporación (DSO).	Porcentajes (%)	7	11		1	13	33
24	Numero de municipios con inclusión del riesgo en sus POT a partir de los determinantes ambientales generados por la Corporación.	Municipios	7	6			21	33
25	Numero de municipios adheridos por la Corporación en formulación de planes de prevención y mitigación de riesgos naturales.	Municipios	1	5		1	26	33
			99	204	13	70	610	661

Fuente: Elaborado por CGR con base en datos suministrados por el MADS.

De la información reportada por el Ministerio y revisada por la CGR, en el tema de los reportes generados desde las Corporaciones sobre indicadores mínimos Ambientales para medir la gestión, se tienen los siguientes datos:

- Las Corporaciones que no presentaron información de indicadores mínimos para la vigencia 2013 fueron: CSB, CODECHOCO, CORPOMOJANA, CARDIQUE y CARSUCRE.
- Del total de los datos generados por las Corporaciones el 42% presentan los siguientes inconvenientes: Presentan información en cero (0) puede ser que no aplique y no presentaron, No presentan información, Indicador señalado como excluido de reporte, Unidad de medida del indicador diferente.



- Los formatos en los que reportan la información las Corporaciones, son diferentes al generado por el MADS.
- No se presenta ninguna acción de retroalimentación por parte del Ministerio a las Corporaciones para generar mayor compromiso en reporte de estos indicadores, con el fin de darle la debida importancia.

El hecho de no contar con esta información que debe ser rendida por las Corporaciones y analizada para la toma de decisiones por el SINA, en cabeza del Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible; es un obstáculo que no le permite al país actuar con un conocimiento aproximado del estado y los cambios que hayan tenido los recursos naturales, información que es vital para hacer gestión ambiental, definir políticas, elaborar normas con el fin de responder oportunamente con la protección, conservación y uso sostenible del medio ambiente.

#### ***Respuesta y análisis de la respuesta.***

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible en su respuesta a la observación presenta las acciones que fueron desarrolladas en las vigencias 2013 y 2014, las cuales fueron:

- Convenio No. 106 de 2013 con ASOCAR, para la definición de una propuesta de indicadores mínimos de gestión para el seguimiento a las acciones de las CAR.
- En cumplimiento del Convenio en referencia, se realizó la evaluación de los indicadores de gestión reportados por las CAR durante las vigencia 2007 – 2011, se socializaron los resultados de esta evaluación con las CAR, a través de la realización de cinco talleres y se construyó conjuntamente con éstas una propuesta de ajuste a los indicadores de gestión.
- Se realizó seguimiento a los informes de evaluación sobre la ejecución de los planes y programas de las CARs durante el 2º. trimestre de la presente vigencia, se procedió a la revisión de los Informes de Avance de los Planes de Acción de las Corporaciones vigencia 2013, con el fin de identificar la conformidad de acuerdo a directrices dadas por el MADS y se presenta el “Informe Integral de Gestión de las Corporaciones Autónomas Regionales – Vigencia 2013”. Como resultado de la evaluación realizada, se emitió y envió en el mes de abril del 2014, a las Corporaciones, una Circular indicando en cada caso, el estado de los reportes de cada uno de los Informes de Gestión de la vigencia 2013, señalando lo que hacía falta y lo que se debía ajustar.



- En concordancia con lo anterior, se inició el proceso de revisión y ajuste del Decreto 1200 de 2004, el cual actualmente se encuentra en desarrollo.
- El ministerio retoma un aplicativo diseñado para el reporte de los Informes de Gestión de las CAR, se revisó, analizó y se adelantaron pruebas piloto con 7 CARs, contrato que se encuentra actualmente en ejecución. Lo que se busca con este instrumento es que las CAR puedan reportar de manera estandarizada, en línea y en tiempo real sus informes de gestión y el cumplimiento de sus indicadores mínimos.

La CGR teniendo en cuenta los soportes presentados por el Ministerio, retira la connotación de disciplinaria, pero el hallazgo se confirma como administrativo; por cuanto la circular presentada por el MADS corresponde a la vigencia 2014 y dada la importancia del tema se necesita mayor exigencia por parte de la entidad hacia las Corporaciones.

#### 1.1.2.2 Cumplimiento e impacto de políticas públicas, planes, programas y proyectos

### DIRECCION DE ASUNTOS AMBIENTALES SECTORIAL Y URBANA – DAASU

- **Seguimiento a la política nacional para la gestión integral ambiental del suelo (GIAS).**

El proceso de formulación de esta política inicio en el año 2011 mediante convenio MADS - IDEAM, el cual arrojó como resultados, entre otros, el Diagnóstico Nacional del Estado del Recurso Suelo y una Propuesta de Estructuración de Lineamientos Estratégicos para el Diseño de la Política para la Gestión Integral Ambiental del Recurso Suelo en Colombia (GIARS).

En mayo de 2013 el MADS firma convenio interadministrativo No 125 con la Universidad Nacional, obteniendo un primer borrador de política, contando con aportes de actores del orden nacional, regional y local.

El informe final fue entregado el 13 de Noviembre de 2013, y las siguientes actividades están programadas para ser cumplidas entre los meses septiembre a diciembre de 2014, de acuerdo a su cronograma: presentación ante el comité técnico interinstitucional de suelos y Comité de Políticas, Ajustes después de presentación ante el comité de Políticas, Remisión de documentos para corrección de estilo según la Res. No 490 de 2012 y sanción de documento.

- **Proyecto de producción más limpia en la pequeña minería y minería artesanal.**



### **HALLAZGO 19: Seguimiento minería ilegal.**

La Agenda Ambiental para el sector de Minería suscrita el 5 de agosto de 2010 en la ciudad de Bogotá entre El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy MADS, y el Ministerio de Minas y Energía, se firmó con el fin de implementar de manera conjunta y coordinada acciones que permitan continuar avanzando en el logro de los propósitos comunes de protección ambiental, crecimiento económico y desarrollo sostenible. Para éste efecto se comprometieron, cada una dentro de los ámbitos de su competencia, a desarrollar los seis temas que a continuación se presentan, como sus correspondientes objetivos, actividades y metas.

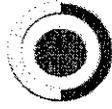
1. Recurso Hídrico
2. Servicios Ecosistémicos.
3. Cambio Climático.
4. Procesos productivos competitivos y sostenibles.
5. Prevención y control de la degradación ambiental.
6. Fortalecimiento Institucional.

Con relación al punto quinto (5), Prevención y Control de la Degradación Ambiental se determinó entre otro el siguiente objetivo “(...) 6) *Avanzar en la erradicación de la actividad minera ilegal (...)*”

Con relación al control de la minería ilegal, El PND 2010- 2014 establece como meta en materia de control a la minería ilegal, la formulación e implementación de una estrategia interinstitucional para el control de la minería ilegal, Igualmente, el PND 2010- 2014 establece como indicador cinco (5) distritos mineros sin minería ilegal y con proyectos de reconversión tecnológica para el cuatrienio.

Sobre el particular, la agenda interministerial para el subsector minero estableció la creación e implementación del Sistema Integrado de Monitoreo de Explotación Ilícita de Minerales (SINEIM), para lo cual el MME suscribió con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Policía Nacional y el Fondo Rotatorio de la Policía, el convenio No. 102 de 2011 con el fin de desarrollar acciones de prevención, control y erradicación de la minería ilegal y protección de los recursos naturales y el medio ambiente y de elevar el nivel de productividad y competitividad de las explotaciones mineras.

En este marco de acción se creó el Centro Integrado de Inteligencia Minero Ambiental (CI2MA) como herramienta de apoyo al trabajo de seguimiento de los delitos ambientales, que es liderado por la DIPOL de la Policía Nacional quien



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

realiza el estudio de los delitos, mientras que las demás instituciones del sector minero y ambiental aportan información y recursos en el marco de sus competencias para hacer frente a las afectaciones de la actividad minera.

El Decreto 3570 de 2011, en el artículo 19 establece las funciones de la DAASU y en el numeral 7 señala: *“Definir los criterios y metodologías de evaluación y seguimiento del impacto ambiental de las actividades productivas y de servicios.”*

Con Email enviado el 24 de octubre de 2014, por la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana, informa que: *“En la actualidad se encuentra constituida la Unidad Nacional de Intervención Contra la Minería Ilegal - UNIMIL y en proceso de consolidación la Unidad Nacional de Intervención Contra la Minería Criminal – UNIMIC, estas unidades se constituyen con el propósito de dar cumplimiento a las disposiciones normativas o establecido en la Ley 685 de 2001, la Ley 1450 de 2011, Decreto 2235 de 2012 (maquinaria) y el Código Penal y los principios (Seguridad, Prevención, Integralidad, Cooperación, Gradualidad) y objetivos de la decisión andina (enfrentar minería ilegal, optimizar el control y la vigilancia y desarrollo de acciones de cooperación).”*

*Desde el año 2007 el MADS preocupado por los impactos ambientales que la extracción ilícita de minerales ocasiona, ha venido participando en actividades articuladas interinstitucionalmente para lo que ha suscrito convenios con el Ministerio de Minas y Energía y la Policía Nacional, entre otros, con el objeto de desarrollar acciones de prevención y control de la explotación ilícita de minerales y fortalecimiento de la capacidad institucional.”*

El indicador planteado para el programa Gestión Ambiental Sectorial y Urbana en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), para el cumplimiento de la Meta del PND del control de minería ilegal es el siguiente: INDICADOR: *“Zonas mineras priorizadas con explotación aurífera en los que se implementa la estrategia para el control de la explotación ilícita de mineral, en la cual se establece como meta 5 zonas.”*

- La información registrada por la DAASU en SINERGIA, para el cumplimiento de dicho indicador es el siguiente:

*“Nota del sábado, 30 - noviembre – 2013. Con base en la información existente y los criterios establecidos, se definieron las zonas mineras priorizadas por departamento, las siguientes: Antioquia, Choco, Cauca, Valle del Cauca, Sur de Bolívar, Nariño, Amazonía -Orinoquía. Se estableció la estrategia que define las acciones de intervención en las zonas mineras priorizadas que incluye: operativos de decomiso, destrucción de maquinaria, fortalecimiento ambiental para la formalización y proyectos piloto de producción más limpia.*

*AVANCE CUANTITATIVO: 7 ZONAS*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*Nota del martes, 31 - diciembre – 2013. Se formularon las acciones estratégicas para intervención en zonas mineras definidas en el ejercicio de priorización, ubicadas en los departamentos de Antioquia, Choco, Cauca, Valle del Cauca, Sur de Bolívar, Nariño, y en las regiones Amazonía -Orinoquia. (Fecha Actualización: (14/01/2014))”*

En la ficha técnica del indicador: “Zonas mineras priorizadas con explotación aurífera en las que se implementa la estrategia para el control de la explotación ilícita de mineral”. Se describe como número de zonas donde se desarrolla minería aurífera, en las que implementa la estrategia para el control de la explotación ilícita de minerales (CONPES o lineamientos de política) y su fórmula de cálculo es la siguiente: “Sumatoria del número de zonas mineras priorizadas con estrategia implementada”.

El porcentaje de cumplimiento para este indicador registrado por la DAASU, es del 140% en SINERGIA.

De acuerdo al análisis de la información de minería ilegal año 2013, aportada por La DAASU, se puede observar que solamente existen los criterios<sup>9</sup> para definir las zonas mineras priorizadas, pero no se cuenta con un documento que contenga la

<sup>9</sup> “Criterio 1. La autorización ambiental, a través de un licenciamiento o permiso, se realiza en la fase de explotación, por tanto la autorización está condicionada a tener una titulación minera, excepto para los procesos de formalización de minería tradicional donde los dos procesos de titulación y plan de manejo ambiental pueden desarrollarse en paralelo. Bajo este argumento la titulación es el primer criterio para realizar el análisis de selección de zonas mineras priorizadas con explotación aurífera.

De acuerdo con los datos procesados del Censo Minero, bajo el primer criterio “por titulación”, se priorizan los departamentos de Antioquia, Bolívar (Sur), Chocó, Cauca, Caldas, Córdoba, Risaralda y Putumayo.

Criterio 2. Otro criterio establecido es la tradicionalidad de los pueblos en la explotación de minerales auríferos, puesto que su permanencia en el tiempo es un indicativo de la riqueza mineral en la zona, lo que genera una expectativa alta para la extracción.

Relativo a la tradicionalidad, de la biblioteca virtual del Banco de la República se identifican Antioquia, Chocó, Alto Cauca, Valle del Patía (Cauca), Huila, Tolima, Santanderes y Caldas.

Criterio 3. Finalmente el último criterio, no menos importante y de hecho el de mayor peso para el MADS, es el valor ecosistémico que ofrecen las regiones para el País, en este sentido se prioriza a los departamentos de Chocó, Cauca, Caquetá, Bolívar (Sur), Inirida, Amazonas (fronteriza) y Valle del Cauca. Es importante tener en cuenta que la anterior priorización está determinada por servicios ecosistémicos nacionales y trans nacionales, pero la actividad de minería ilegal afecta directamente los servicios ecosistémicos locales, en este sentido la minería ilegal en el Páramo de Santurbán tiene afectación directa sobre el agua de consumo humano del área metropolitana de Bucaramanga.

Selección de áreas priorizadas

Con base en la información existente y los criterios establecidos, se definieron las zonas mineras priorizadas por departamento, las siguientes:

Antioquia (Bajo Cauca) - Bolívar (Sur) – Córdoba (Ayapel)

Choco

Cauca

Valle del Cauca

Amazonía - Orinoquia

Tolima – Caldas

Santanderes

Nariño

Se establecen estrategias que definen las acciones de intervención en las zonas mineras priorizadas que incluye:

Operativos de decomiso

Dstrucción de maquinaria

Fortalecimiento ambiental para la formalización proyectos piloto de producción más limpia”



metodología que establezca un plan, metas, indicadores, cronograma de actividades para llevar a cabo la implementación de la estrategia y definir las acciones de intervención en las zonas con minería ilegal priorizada.

En cuanto al *“Fortalecimiento ambiental para la formalización proyectos piloto de producción más limpia”*, La información suministrada por la DAASU al equipo auditor, está encaminada a la pequeña minería y minería artesanal de oro, y los criterios que se deben tener en cuenta para estos proyectos son los siguientes: i) Que tengan título minero, ii) Licencia Ambiental y/o Plan de Manejo Ambiental, esto quiere decir que esta estrategia es para minería Legal.

De acuerdo a lo anterior se evidencia que la DAASU, no ha cumplido con el 140% que registra en el avance de los indicadores de SINERGIA para el tema de zonas priorizadas en minería ilegal, porque no soporta con documentos las estrategias para combatir la minería ilegal de las cinco zonas priorizadas, lo que altera el informe de gestión de la Entidad en este tema y el cumplimiento de lo programado por el MADS para combatir la minería ilegal.

#### ***Respuesta y análisis de la respuesta.***

*“Frente a las observaciones que registra la CGR, se entiende que el hallazgo se da por la falta de evidencia ante el 140% de avance de los indicadores de Sinergia, sustentado en:*

- 1. Falta de un documento de soporte frente a la implementación de estrategias de intervención en las zonas con minería ilegal priorizada.*
- 2. Una de las estrategias implementadas está orientada a la minería legal: La selección de proyectos para el “Fortalecimiento ambiental para la formalización proyectos piloto de producción más limpia”, debe tener en cuenta: i) Que tengan título minero, ii) Licencia Ambiental y/o Plan de Manejo Ambiental, esto quiere decir que esta estrategia es para **minería Legal.**”*

*El indicador de SINERGIA, establecido para el seguimiento al cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo, se proyecta desde el 2010 hasta el 2014. De acuerdo con el Histórico del Indicador. “Zonas mineras priorizadas con explotación aurífera en los que se implementa la estrategia para el control de la explotación ilícita de minerales”, se registran acciones resumidas así:*

*2011: Se reportan los operativos para el control de la extracción ilícita de minerales, acciones para la formulación de un CONPES de minería ilegal, priorización de acciones en 8 departamentos del País (Antioquia, Valle del Cauca, Cauca, Córdoba, Tolima, Bolívar, Huila y Amazonas).*

*2012: Registro de operativos en los Departamentos de Putumayo, Bolívar, Antioquia, Chocó, Tolima, Valle del Cauca, reporte de fortalecimiento a jueces, fiscales, alcaldes,*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*gobernadores, autoridades ambientales regionales y fuerza pública en los departamentos de Cundinamarca, Santander, Tolima, Boyacá, Cauca, Huila, Antioquia, Nariño, Córdoba, Eje Cafetero (Caldas, Risaralda y Quindío) y Bolívar.*

**2013:** *Se inicia un proceso de divulgación de los instrumentos ambientales desarrollados para el proceso de formalización de minería tradicional, se reporta divulgación en Nariño y Cauca. Se establecen como estrategias que definen acciones de intervención en las zonas mineras priorizadas que incluye: operativos de decomiso, destrucción de maquinaria, fortalecimiento ambiental para la formalización y proyectos piloto de producción más limpia. Priorización: 1. Antioquia. 2. Choco. 3 Cauca. 4. Valle del Cauca. 5. Sur de Bolívar. 6. Nariño. 7. Amazonía – Orinoquia. En desarrollo de las estrategias se proyecta un convenio con la Universidad de Cartagena para desarrollo de proyectos de producción más limpia.*

**2014:** *Se proyecta la ejecución del Programa Nacional de Capacitación en las zonas mineras priorizadas. El MADS hace parte de las instituciones que generan una propuesta para la conformación de la UNIMIC (Unidad Nacional de Intervención contra la Minería Criminal). A través del FCA se desarrolla un proyecto de producción más limpia en el departamento de Nariño.*

(...)

El Ministerio en su respuesta señala la gestión realizada para el año 2014 y plantea que debido a las complicaciones para ejecutar un programa de amplia difusión, se proyecta durante el 2014 continuar con la actividad, tal como lo presentan los “históricos de notas del indicador Sinergia”, es así como además de presentar aspectos normativos de prevención y control a la extracción ilícita de minerales se realiza la socialización de las guías ambientales para el proceso de formalización a mineros tradicionales, en convenio interadministrativo con la Universidad de Antioquia. Además indica las estadísticas de capacitaciones y talleres realizados en todo el país con temas como: Intervención del Ministerio de Minas y Energía sobre normatividad minera para control de la Minería Ilegal, Intervención del Ministerio de Ambiente sobre normatividad ambiental para control de la minería ilegal y conversatorio sobre problemática local en minería ilegal.

De igual manera indica la gestión de intervención en las zonas mineras priorizadas con extracción ilícita de minerales son las mesas regionales entre las cuales se destaca la constituida en el Valle del Cauca y Amazonas, las cuales están orientadas a combatir la minería ilegal a partir de la articulación interinstitucional entre las instituciones nacionales y las regionales, existen otras mesas de articulación como es la mesa minera permanente del Chocó, la cual está orientada a generar procesos de formalización de minería tradicional.



En la respuesta a lo observado el MADS relaciona de manera general las acciones realizadas desde el 2010 frente a las estrategias planteadas en las zonas mineras, en las que las acciones del MADS se enfocaron en el brindar insumos para el control de la extracción ilícita de minerales.

Evaluada la respuesta de la Entidad se evidencia la gestión realizada por el MADS frente al tema de control en zonas mineras con problemas de extracción ilícita de minerales, se tiene que la competencia del MADS está orientada al aporte de insumos y no a la planeación de las intervenciones ya que depende de las autoridades competentes en cada jurisdicción, como son las CARs y Autoridades policivas y territoriales, conforme a lo establecido en el marco normativo dado por la Ley 685 del 2001.

Respecto del porcentaje de avance del indicador SINERGIA, no se evidenciaron soportes que acrediten el cumplimiento del 140% como lo registra el MADS, toda vez que no se documentó la implementación de la estrategia para el control de la explotación ilícita de mineral en las zonas mineras priorizadas con explotación aurífera registradas en el resultado del indicador.

El Ministerio acepta que no existe tal procedimiento aprobado para combatir la minería ilícita y criminal, pero está dispuesto a elaborarlo y ponerlo en práctica, por lo tanto el hallazgo se confirma como administrativo y se retira la connotación disciplinaria teniendo en cuenta los soportes de la gestión realizada por la DAASU desde el año 2010 a 2013, en cumplimiento de las funciones.

**HALLAZGO 20 Liquidación convenio 216 de 2013. - Proyecto de producción más limpia en la pequeña minería y minería artesanal.**

El convenio interadministrativo No. 216 de 22 de agosto de 2013, suscrito entre el Ministerio de Ambiente

y Desarrollo Sostenible y la Universidad de Cartagena tiene por objeto: *“Aunar esfuerzos técnicos administrativos, financieros, humanos e institucionales entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Universidad de Cartagena para desarrollar el proyecto demostrativo de producción más limpia en la pequeña minería y minería artesanal de oro en el Departamento de Bolívar, para disminuir el uso de mercurio en el beneficio del oro y que sea replicable a nivel regional”.*

**LA CLÁUSULA SEGUNDA** *“Termino de Ejecución: El plazo de ejecución del convenio es a partir de su perfeccionamiento y cumplimiento de los requisitos de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2013”.*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**CLÁUSULA QUINTA – APORTES:** “El valor del presente convenio es por la suma de QUINIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE (\$550.000.000), representados así: a) el MADS aportará en dinero la suma de CUATROCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$450.000.000) Incluido IVA, de acuerdo con el Certificado Presupuestal 165013 del 19 de junio de 2013. B) La Universidad de Cartagena aportará en especie la suma de CIEN MILLONES DE PESOS (\$100.000.000)”.

**CLÁUSULA SEXTA - PRODUCTOS** “La universidad se compromete a entregar al Ministerio los siguientes productos: **PRIMER INFORME: FASE DE PLANIFICACION.** A los quince (15) días calendario siguientes a la fecha de legalización del convenio, un documento que contenga: 1. Plan operativo con el cronograma de actividades. 2. Presupuesto. 3. Plan de inversiones. 4. Propuesta metodológica para la ejecución del convenio y 5. El acta de conformación del Comité Técnico Operativo, con la participación de la Universidad de Cartagena y del MADS. **SEGUNDO INFORME: FASE DE DEFINICIÓN DE LA LINEA BASE.** A los cuarenta y cinco (45) días contados a partir de la legalización del convenio, un documento que contenga: 1. Criterios adoptados (que fueron acordados con el MADS) para la selección de cinco (5) minas para ser beneficiarias del proyecto... **TERCER INFORME: FASE DE DISEÑO, SUMINISTRO, INSTALACION Y PUESTA EN MARCHA DE LOS DOS PROYECTOS DEMOSTRATIVOS.** A los noventa (90) días contados a partir de la legalización del convenio, un documento que contenga: 1. Diseños (plantas y memorias de cálculo) específicos con las características técnicas de fabricación.... **CUARTO INFORME: FASE DE CAPACITACION Y ASISTENCIA TÉCNICA.** A los CIENTO VEINTE (120) días contados a partir de la legalización del convenio, un documento que contenga: 1. Memorias que incluyan listado de asistencia, registro fotográfico y presentaciones en... **QUINTO INFORME: FASE DE CONSOLIDACION DE RESULTADOS Y SOCIALIZACION:** El veintisiete (27) de diciembre de 2013 se deberá entregar un documento que contenga 1. Resumen ejecutivo de todas las actividades, resultados y análisis alcanzados en el desarrollo del convenio. 2. El balance del mercurio en las 5 minas seleccionadas, ...”

**CLAUSULA SEPTIMA – DESEMBOLSOS:** “Los desembolsos de los aportes del ministerio se realizaran de la siguiente manera: **Un primer desembolso** equivalente al 30% de los aportes del MINISTERIO contra la presentación del primer informe o Fase de Planificación definida en la cláusula sexta del presente Convenio, previa aprobación y recibido a satisfacción por parte del supervisor. **Un segundo desembolso** equivalente al 60% de los aportes del MINISTERIO contra la presentación del segundo informe o Fase de Definición de la línea base definida en la cláusula sexta del presente Convenio, previa aprobación y recibido a satisfacción por parte del supervisor. **Un tercer desembolso** equivalente al 10% de los aportes del MINISTERIO contra la presentación del cuarto y quinto informe (Fase de capacitación y asistencia técnica y Fase de consolidación de



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

resultados y socialización) definidas en la cláusula sexta del presente Convenio, previa aprobación y recibido a satisfacción por parte del supervisor.”

#### **CLAUSULA DECIMA QUINTA – SOLUCION DE CONTROVERSIAS**

**CONTRACTUALES:** “En el evento en que se presenten diferencias entre las partes, con ocasión de la celebración del presente convenio, de su ejecución, desarrollo, terminación o liquidación, las partes acudirán al empleo de los mecanismos de solución de controversias contractuales previstos en la Ley 80 de 1993 y la conciliación, amigable composición y transacción, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 68 ibídem. De igual forma, en el evento de no poder solucionar las controversias en forma directa se acudirá a la jurisdicción contencioso administrativa”.

#### **La Ley 1437 de 2011 en el artículo 3 señala:**

**“Principios.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

(...)

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”

#### **La Ley 80 de 1993 en el artículo 4 establece:**

**“ De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: (...)**

4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.

(...)”

#### **La misma norma en el artículo 26 dice:**

**“ Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:**

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



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

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

30. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos."

No obstante, durante la revisión documental del convenio No 216 de 2013, se observa lo siguiente:

Realizado el seguimiento al Convenio No 216 de 2013 se observa que la Universidad de Cartagena, no cumplió con la entrega del segundo **Informe FASE DE DEFINICIÓN DE LA LINEA BASE**, el cual debió ser entregado el 7 de octubre de 2013, fecha en la cual la Universidad de Cartagena solicitó verbalmente prórroga del convenio y que posteriormente fue negada por el MADS con oficio del 12 de noviembre de 2013, argumentando que desde el punto de vista jurídico y técnico no era posible atender su solicitud.

Los puntos 12 y 13 demuestran una deficiente articulación y colaboración entre dependencias del MADS, ya que la respuesta interna de apoyo entre esas dependencias tardó dos meses y medio.

El MADS no ha tenido celeridad en el trámite de liquidación del convenio interadministrativo No 216 de 22 de agosto de 2013 suscrito con la Universidad de Cartagena, dado que un (1) año después del incumplimiento del convenio por parte de la UC no ha recuperado los recursos girados a dicho contratista.

Es importante resaltar que el MADS promueve la Política Nacional de Producción Consumo Sostenible, la cual contempla como estrategia la "*Promoción de producción más limpia en los sectores productivos que de manera específica plantea divulgar las prácticas, procesos y tecnologías más limpias, apropiadas a las diferentes actividades productivas y promover el intercambio de experiencias sobre casos exitosos en el tema, entre empresarios. Autoridades ambientales y con otros países*"

El incumplimiento del convenio interadministrativo no permitió dar cumplimiento a la meta y actividad del plan de acción del ministerio: proyecto de inversión apoyo a la gestión ambiental, sectorial y urbana, a nivel nacional. Meta del plan de acción: Definición y seguimiento a la implementación de estrategias instrumentos para la reducción del uso de mercurio en proyectos de minería. Actividades del plan de acción: Capacitación, acompañamiento y asistencia técnica para la

implementación de proyectos piloto de reducción del uso de mercurio, lo cual genera la pérdida de la apropiación presupuestal por valor de \$ 450.000.000.

### **Respuesta y análisis de la respuesta.**

El MADS manifiesta que:

*"Al respecto es importante indicar que si bien en desarrollo del convenio se generó por parte de la Universidad la imposibilidad de ejecutar lo pactado, esta situación se presentó, debido a situaciones ajenas a la voluntad de las partes contratantes que impidieron el cabal desarrollo de todas las actividades requeridas para la selección de las minas a ser beneficiadas del proyecto y desarrollar las actividades de asistencia técnica, como son el para minero y la situación de orden público en el Sur de Bolívar.*

*Sobre el particular, vale la pena traer a colación el fallo del Honorable Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo con radicado No. 25000-23-26-000-1994-00448-01(14392) respecto a la fuerza mayor señala:*

*"La fuerza mayor determina la inejecución de la presentación, sin que ello comporte la responsabilidad contractual, porque el daño tuvo como causa un hecho exógeno y extraño a las partes y en esta medida no resulta imputable al contratista".....*

*Ahora bien, la DAASU ha realizado la debida gestión para la recuperación de recursos girados a la UC,..... tal como lo demuestran las siguientes actuaciones:.....*

- 7. Ante el silencio por parte de la UC, el 29 de septiembre de 2014, el Director de la DAASU les envió mediante memorando 8240-2-33431 la preocupación de que la UC no ha cumplido con los compromisos, así mismo reitera la solicitud de ajustar el resultado de mercurio, y el reintegro de los recursos de acuerdo con las indicaciones impartidas en el anterior memorando.*
- 8. La Coordinadora del grupo de contratos envió al Director de la DAASU el concepto mediante el cual la UC si debía ampliar la póliza, el cual fue puesto en conocimiento a la UC mediante correo electrónico.*
- 9. El día 14 de octubre de 2014, el Director de la DAASU envía correo electrónico a la UC solicitando le hagan conocer el avance de la solicitud de cumplimiento de los compromisos Convenio No. 216*
- 10. El mismo 14 de octubre, el Doctor Oliveros mediante correo electrónico dio respuesta en los siguientes términos "Estamos desarrollando los trámites administrativos para el desembolso. Espero que sea esta semana. Nosotros estamos trabajando en ello"*

*Ahora respecto de la siguiente información afirmación:*

*Es importante resaltar que el MADS promueve la Política Nacional de Producción Consumo Sostenible, la cual contempla como estrategia la "Promoción de producción más*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*limpia en los sectores productivos que de manera específica plantea divulgar las prácticas, procesos y tecnologías más limpias, apropiadas a las diferentes actividades productivas y promover el intercambio de experiencias sobre casos exitosos en el tema, entre empresarios. Autoridades ambientales y con otros países"*

El incumplimiento del Convenio Interadministrativo no permitió dar cumplimiento a la meta y actividad del plan de acción del Ministerio: Proyecto de inversión. Apoyo a la Gestión Ambiental, Sectorial y Urbana, a nivel nacional. Meta del Plan de Acción: Definición y seguimiento a la implementación de estrategias instrumentos para la reducción del uso de mercurio en proyectos de minería. Actividades del Plan de Acción: Capacitación, acompañamiento y asistencia técnica para la implementación de proyectos piloto de reducción del uso de mercurio, lo cual genera la pérdida de la apropiación presupuestal por valor de \$450.000.000.

*Tal como, se explicó la entidad se aparta del concepto de incumplimiento en virtud de lo anteriormente expuesto, por lo que en la etapa de liquidación se está llevando a cabo y con el reintegro de los recursos a la Tesorería General de la Nación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible apropiara para el año 2015 los recursos necesarios para garantizar la ejecución de un proyecto piloto con el objeto de garantizar la reducción del mercurio en los procesos de beneficio de oro, con el fin de dar cumplimiento a la estrategia nacional de disminución de Hg a nivel nacional."*

El MADS plantea las acciones realizadas por la entidad para recuperar los dineros girados producto del primer desembolso correspondiente al 30% del valor del convenio No. 216, equivalente a \$135.000.000 girados a la Universidad de Cartagena, también manifiesta en su respuesta que el Vicerrector de la Universidad de Cartagena Doctor Oliveros mediante correo electrónico de octubre de 2014 dio respuesta en los siguientes términos: *"Estamos desarrollando los trámites administrativos para el desembolso. Espero que sea esta semana. Nosotros estamos trabajando en ello"*

Por otra parte el MADS anexa un informe estructurado de la universidad de Cartagena con extractos de los medios de comunicación (RCN Radio, el Tiempo, Valledupar Noticias, el Nuevo Siglo, el Espectador) en los que durante los meses de septiembre y octubre de 2013 el sector minero y campesino de la Serranía de San Lucas y en general en el Sur Bolívar estuvo en movilización en defensa del territorio, lo que impidió el normal desarrollo del convenio No 216 del 22 de agosto de 2013, toda vez que por motivos de precaución y pensando en la protección de la vida de las personas que participaban en el proyecto no entraron en la zona minera por las alteraciones de orden público.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible admite la pérdida de la apropiación presupuestal por valor de \$450.000.000 del **Proyecto de inversión**. Apoyo a la Gestión Ambiental, Sectorial y Urbana, técnica para la implementación

de proyectos piloto de reducción del uso de mercurio y manifiesta que para el 2015 apropiará los recursos necesarios para cumplir este objetivo.

Así las cosas, se tiene que los argumentos manifestados por la entidad, en razón a que se muestra la gestión adelantada por la entidad para recuperar los dineros girados a la Universidad de Cartagena; conducen a confirmar el hallazgo sin mérito para la connotación disciplinaria y se mantiene como administrativo con el propósito de realizar seguimiento a la recuperación de los recursos girados a la UC y a la consecución de recursos para proyectos pilotos de reducción de uso de mercurio.

### **DIRECCIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO**

El Plan de Acción de esta Dirección está conformado por 12 actividades principales, que a su vez se subdividen en 28 actividades desagregadas, de las cuales 5 corresponden a metas SISMEG – Sinergia, del análisis se observó:

#### **HALLAZGO 21: PND Dirección Cambio Climático**

Como meta del Plan Nacional de Desarrollo - PND 2011-2014 Cambio Climático, Adaptación y Oportunidad para el Desarrollo se tiene:

- a) Política Nacional de Cambio Climático en implementación
- b) Sistema Nacional de Cambio Climático creado
- c) Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático formulado con su respectiva estrategia financiera y
- d) estrategia colombiana de desarrollo bajo en carbono formulada e implementada mediante planes sectoriales de mitigación

En el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno - SINERGIA – se encuentra:

Sector: Ambiente

Pilar: Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo

Objetivo: Gestión ambiental para el desarrollo sostenible

PROGRAMA: Cambio Climático, reducción de la vulnerabilidad y estrategia de desarrollo bajo en carbono

Resultados Esperados: Con el objetivo de reducir la vulnerabilidad, preparar al país para la adaptación al cambio climático, y aprovechar las oportunidades que se deriven en el marco internacional se deberá: (1) implementar la Política Nacional de Cambio Climático; (2) conformar el Sistema Nacional de Cambio Climático, que fortalezca la gestión de la información en cambio climático y la



gestión financiera para atender y ejecutar proyectos y programas de mitigación y adaptación; (3) identificar y priorizar medidas de adaptación al cambio climático, a partir de análisis de vulnerabilidad, en el marco de un Plan Nacional de Adaptación soportado en una estrategia financiera que contemple recursos nacionales y recursos internacionales de cooperación; (4) fortalecer la generación de información para los análisis de vulnerabilidad sectoriales y territoriales.

El Decreto 3700 de 2011 establece la Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia "Es necesario conformar el Sistema Nacional de Cambio Climático para coordinar, armonizar y garantizar complementariedad de varias instituciones, para preparar al país ante los retos y oportunidades generados como consecuencia del cambio climático".

Esta actividad viene programada desde el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, donde al finalizar el cuatrienio el Ministerio debía "Formular un Plan Integral de Acción Nacional sobre Cambio Climático", a la fecha de la presente auditoría el Plan no se ha concluido y ya se termina el actual PND 2011-2014, hecho que se evidencia en respuesta dada a la CGR por la Dirección de Cambio Climático en septiembre de 2014: "5. Documento Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático que contiene las líneas estratégicas para la adaptación del país. A junio 2014 el documento PNACC tiene escritos 5 de los 9 capítulos que lo conforman. Sin embargo se espera entregar a finales de julio de este año". Los documentos que dan soporte al plan son 5, de los cuales: 1 se entregó en 2012 y los otros 4 están pendientes para 2014 y 2015"

Con relación al SISCLIMA, verificada la expedición normativo en la página web del Ministerio en octubre 7 de 2014, este decreto no se ha expedido, adicionalmente en la respuesta de la DCC se observa que se encuentra en la oficina jurídica del MADS, es decir que no se cumple la meta.

Adicionalmente, se evidencia que tampoco se ha concluido el tema relacionado con la Formulación de la Política, de acuerdo a lo informado por la DCC en comunicación de septiembre de 2014 "En la actualidad está en proceso de adjudicación Contratación de un servicio de consultoría para "Formular la propuesta de la Política Nacional de Cambio Climático considerando las principales estrategias del país en cambio climático: 1) Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, 2) Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, y 3) Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques", así como las experiencias sectoriales y territoriales ya existentes en el país".

En conclusión, de las 4 metas establecidas en el PND para Cambio Climático, la única cumplida es la relacionada con estrategia colombiana de desarrollo bajo en carbono.

Por último, se denota falta de control en el suministro de la información con que se respalda la gestión realizada, toda vez que no es clara la identificación de los productos con los que se da cumplimiento a los indicadores de cada actividad, algunos de los soportes suministrados por la Dirección carecen de información básica que permita determinar fecha de realización, responsable, estado en el que se encuentra, si está o no aprobado, si es borrador o definitivo, la descripción del avance no corresponde a las actividades establecidas.

Lo anterior genera que la Entidad no cuente con las herramientas encaminadas a prevenir y reducir los efectos del clima, de acuerdo a lo programado por el MADS en el plan de acción, que contribuyan a reducir su vulnerabilidad frente a la salud y pérdida de biodiversidad por condiciones extremas, igualmente, al no contar con el SISCLIMA, formalmente establecido, se dificulta la coordinación y articulación de todos los actores para la aplicación y funcionalidad de decisiones en materia de Cambio Climático.

#### ***Respuesta y análisis de la respuesta.***

El Ministerio divide la respuesta en tres partes así:

- Al no cumplimiento de la expedición del Decreto que reglamente el Sistema Nacional de Cambio Climático – SISCLIMA.

*“Como consecuencia de lo anterior, la Dirección de Cambio Climático, con asesoría de la Oficina Asesora Jurídica del MADS elaboro una nueva versión del decreto acogiendo las recomendaciones del DAFF y de la PR. Esta versión fue objeto de nueva socialización en el mes de Junio de 2014 con la publicación del mismo en la página Web del MADS.*

*La nueva versión fue ajustada de acuerdo con los comentarios recibidos y concertada el interior del MADS con la Oficina Asesora Jurídica. La última versión fue socializada PR y DAFF, y estos últimos remitieron el pasado 29 de octubre comentarios al proyecto de Decreto.*

*Finalmente, esta versión del proyecto de Decreto fue remitida a los Ministerios que hacen parte del Sistema Nacional de Cambio Climático para revisión y posterior firma de los Ministros”.*

Adicionalmente, informan que de manera paralela al proceso de expedición del SISCLIMA, se ha avanzado en los temas relacionados con los diferentes Comités que la conforman, como son: Asuntos Internacionales, Gestión Financiera, Territorial y Sectorial.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- Falta de control en el suministro de información para respaldar la gestión realizada  
*"Frente al punto de la información que respalda la gestión de la Dirección, se identifica como una oportunidad de mejora, el articular la información generada en la dependencia con el Sistema Integrado de Gestión del MADS".*
- La única meta cumplida es la relacionada con la ECDBC  
*"En relación con el último comentario, bajo el liderazgo del DNP, la Dirección de Cambio Climático, de la mano con el IDEAM y la UNGRD ha acompañado el proceso de construcción del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático –PNACC".*

La Entidad en su respuesta hace una descripción detallada de las actividades realizadas para avanzar en el cumplimiento de sus metas y destaca la importancia y complejidad del trabajo para alcanzarlas. Sin embargo, es importante aclarar que lo descrito por el Ministerio, no desvirtúa la observación hecha por la comisión de CGR, para la vigencia 2013, por cuanto no reporta el cumplimiento de las metas establecidas en el PND ni en el PA. El hallazgo se mantiene.

#### **HALLAZGO 22: Adaptación al cambio climático**

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 el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible."* En el artículo 20, establece las funciones de la Dirección de Cambio Climático así: *"Numeral 2. Aportar los elementos técnicos y divulgar las acciones que deben ser asumidas por los sectores público y privado y, las comunidades en materia de mitigación y adaptación al cambio climático."*

La Dirección de Cambio Climático no cumplió las metas de las actividades A.2 Formulación e implementación de los Planes Sectoriales de Adaptación (4) y A.3 Formulación e implementación de los planes territoriales de adaptación (4).

En la descripción que soporta el avance de las actividades se mezcla la información entre sectorial y territorial, igualmente en el reporte que se realiza al SISMEG (por ser una meta del PND, equivalentemente incumplida) relacionan el indicador como sectorial y/o territorial, a pesar de que presenta gran diferencia conceptual entre uno y otro, de las 8 formulaciones que debía realizar la Dirección (cuatro por actividad) alcanzó el cumplimiento de una por sector, correspondiente a Agricultura - Agricultura, vulnerabilidad y Adaptación y, para Planes Territoriales se cuenta con 2, la Depresión Momposina en Colombia y Montería, que equivale al cumplimiento del 25% y 50% respectivamente, que difiere con el 85% que reporta la Entidad para cada uno.



El hecho de que se no sea oportuna la formulación e implementación de los planes de adaptación por parte de los sectores y territorios, genera demora en la comprensión y concientización de la afectación del cambio climático en la producción y la economía, por lo tanto no se diseñan estrategias de planificación e inversión, tendientes a contrarrestar los posibles efectos relacionados con el cambio climático que permitan tomar acciones para minimizarla afectación.

***Respuesta y análisis de la respuesta.***

La Entidad en su respuesta informa que: *“El artículo 217 de la Ley 1450 de 2011 indica que “Las entidades públicas del orden nacional deberán incorporar en sus Planes Sectoriales una estrategia de adaptación al Cambio Climático conforme a la metodología definida por el DNP, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el IDEAM y revisado por los mismos previo a la autorización final por parte del CONPES. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, deberá apoyar a las entidades de orden territorial que así lo requieran, a desarrollar sus planes territoriales de adaptación”.*

*Es así como, la Dirección de Cambio Climático tiene para el periodo 2010-2014, la meta de 14 Planes sectoriales y/o territoriales con incorporación de políticas de adaptación al cambio climático, de los cuales, para el año 2013, correspondía a una meta de 4 planes.*

*De esta forma, en el Plan de Acción de 2013 de la DCC, se indica la misma meta programada en SINERGIA. Sin embargo, debido a que se hace referencia a planes territoriales y/o sectoriales, por facilidad en el seguimiento de las actividades por parte de la DCC, en el POA, la actividad principal se divide en dos: Actividad A.2 Formulación e implementación de los Planes Sectoriales de Adaptación y A.3 Formulación e implementación de los planes territoriales de adaptación, pero ambas actividades aportan a la misma meta de 2013 de SINERGIA; 4 Planes sectoriales y/o territoriales con incorporación de políticas de adaptación al cambio climático”.*

Al respecto, se informa que el seguimiento realizado al PA de la Dirección de Cambio Climático se basó en la información suministrada por la Oficina Asesora de Planeación, tal como se muestra en el siguiente cuadro, donde se observa que cada actividad tiene perfectamente diferenciados los Planes Sectoriales de Adaptación y Planes Territoriales de Adaptación, con unas actividades desagregadas. Del seguimiento realizado, el cual incluye entrevistas a personal de la Dirección de Cambio Climático, se estableció en la observación, que la Entidad cumplió con una por sector, correspondiente a Agricultura y dos por sector como son la Depresión Momposina y Montería.



Tabla No. 12 Seguimiento Plan de acción consolidado 2013

ACTIVIDAD	INDICADOR	META 2013	CUMPLIMIENTO	CUMPLIMIENTO ACUMULADO
<b>A.2. Formulación e implementación de los Planes Sectoriales de Adaptación.</b>	<b>SISMEG: Planes sectoriales y/o Territoriales con incorporación de Políticas de Adaptación de cambio climático</b>	4	70	85
Identificación y priorización de medidas de adaptación sectoriales	Número de medidas sectoriales de adaptación de cambio climático identificados y en implementación.	3,0	100	
<b>A.3. Formulación e implementación de los planes territoriales de adaptación.</b>	<b>SISMEG: Planes sectoriales y/o Territoriales con incorporación de Políticas de Adaptación de cambio climático</b>	4	70	85
Identificación y priorización de medidas de adaptación territoriales.	Número de medidas territoriales de adaptación de cambio climático identificados y en implementación.	3,0	100	
Generación de lineamientos para incluir la variable de vulnerabilidad y riesgo cambio climático en los instrumentos de planificación territorial y ambiental de Colombia.	Documento con lineamientos para la inclusión de la variable de cambio climático en los instrumentos de planificación elaborado.	80,0	100	

Fuente: Oficina Asesora de Planeación - MADS 2013

Ahora bien, al hacer el análisis a las metas Sinergia, como bien lo ratifica la Entidad, a diciembre de 2013, "Avances Cualitativos 2013 DCC", se contaba con una meta acumulada de 3 Planes y de acuerdo a las metas establecidas a esa fecha, debía tener un acumulado de 10 planes Sectoriales y/o Territoriales, es decir que llevaba un cumplimiento equivalente al 30%.

Adicionalmente, las tablas No. 2 y 3, donde relacionan los "Planes territoriales de adaptación al cambio climático formulados" y "*Proyectos, actividades y planes sectoriales de adaptación al cambio climático*", respectivamente, tienen fecha de corte de septiembre de 2014, y la evaluación y seguimiento realizado por la comisión de la CGR corresponde a la vigencia 2013.

Por lo anteriormente expuesto, se confirma del hallazgo.

## DIRECCIÓN ASUNTOS MARINOS, COSTEROS Y RECURSOS ACUÁTICOS

### HALLAZGO 23: PND Dirección Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos

- En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 – Prosperidad para Todos

1. Lineamientos Estratégicos en materia de ordenamiento y desarrollo territorial, "Incorporación del territorio marino-costero en el ordenamiento territorial, en la planificación y en la gestión del desarrollo regional del país, mediante la formulación de una nueva política que establezca directrices para el ordenamiento territorial de los espacios oceánicos y de las zonas costeras e insulares. Se



impulsará el desarrollo de procesos de ordenamiento territorial de zonas de borde costero, mediante mecanismos de cooperación interinstitucional con la concertación entre autoridades y actores territoriales en torno a un ordenamiento territorial que vincule la gestión del riesgo y el manejo ambiental para el aprovechamiento sustentable de estas zonas.

## 2. Lineamientos y acciones Estratégicas

a. Biodiversidad y sus servicios ecosistémicos. Con el propósito de fortalecer la protección y restauración de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, para la planificación sectorial y ordenamiento ambiental del territorio, se deberá: ....4) Actualizar e implementar una política nacional integrada para el desarrollo de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia

- *“En el marco de la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos y de la PNAOCI, el Gobierno trabaja en la formulación de la Política Nacional de Recursos Hidrobiológicos, y actualmente el DNP aprobó cambio de esta meta por “Formular un Plan de Recursos Acuáticos”, teniendo en cuenta como factor principal que la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE), es el instrumento de política marco para garantizar la conservación, manejo, restauración y uso sostenible de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos de Colombia. La finalidad es identificar de manera participativa la problemática que afrontan estos recursos en el país, para posteriormente definir el enfoque y el alcance del Plan. Durante el 2013 se concluyó el diagnóstico del estado de conservación de los recursos hidrobiológicos asociados a los ecosistemas marinos, costeros e insulares de Colombia, incluyendo los recursos pesqueros”<sup>10</sup>.*
- Decreto 3570 de 2011 Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Artículo 20. Funciones de la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos. Numerales 1 al 15.

La Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos, presenta un porcentaje bajo de cumplimiento en todas las actividades principales y desagregadas del Plan de Acción, se observa que se avanzó en la gestión durante la vigencia 2013 pero no se cumplió con los objetivos planteados, principalmente los relacionados con: Ordenamiento Ambiental del Territorio de los Ecosistemas

<sup>10</sup> Información tomada de la página web del MADS [www.minambiente.gov.co](http://www.minambiente.gov.co) el 3 de noviembre de 2014. Conservación de Recursos Hidrobiológicos



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Marinos, Costeros e Insulares; Conservación y Restauración de Ecosistemas Marinos, Costeros e Insulares; Conservación de los Recursos Hidrobiológicos, Uso y Manejo Integral de los Servicios Ecosistémicos Acuáticos, Marinos y Costeros; Contaminación Marina, Prevención y Mitigación de la Erosión Costera en los Litorales Colombianos.

Adicionalmente, presenta debilidades en el diseño de los indicadores de cumplimiento, ya que no establecen unos parámetros para determinar qué valor porcentual se da a cada actividad o avance reportado, la descripción del avance no corresponde con la actividad descrita, no se aportaron los soportes suficientes para verificar el avance realizado y los entregados reflejan la gestión realizada durante la vigencia 2014.

No se encontraron evidencias de normatividad e instrumentos de política marco que garanticen la conservación, manejo, restauración y uso sostenible de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos de Colombia, en el tema de espacios oceánicos y zonas costeras e insulares de Colombia y, la incorporación del territorio marino-costero en el ordenamiento territorial, en la planificación y en la gestión del desarrollo regional del país.

### ***Respuesta y análisis de la respuesta.***

La Entidad divide su respuesta en tres temas.

- En relación con el presunto porcentaje bajo de cumplimiento de todas las actividades principales desagregadas del plan de acción

*El Ministerio manifiesta que "a pesar de haber experimentado algunas dificultades con el cumplimiento adecuado de algunos de los indicadores puntuales del Plan de Acción de la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos –DAMCRA-, debido principalmente a las dinámicas propias de los diversos procesos, muchos en los que se requería de una alta cooperación por parte de actores externos, incluyendo el concurso de las comunidades y de organizaciones en el nivel regional, con toda certeza podemos afirmar que el Plan de Acción de la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos, si se cumplió de manera diligente y con un promedio general del 80% de conformidad con el informe de reporte entregado por la Oficina Asesora de Planeación anexo 7ª."*

Al respecto, se aclara que dentro del seguimiento realizado por la comisión de la CGR al cumplimiento de las actividades principales y desagregadas del PA de la DAMCRA, difiere considerablemente del consolidado por la Oficina Asesora de



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Planeación, entre otras razones, por la metodología empleada, por los resultados presentados, por la vigencia en la que se realizaron algunas de las actividades (2014), para lo cual se anexa el análisis realizado, donde se determinó un cumplimiento del 41%.

### Ordenación Ambiental del territorio de los Ecosistemas Marinos, Costeros e insulares

*“En este sentido, la meta planteada para la actividad principal se refería a poder avanzar en la ordenación de 145.717 km<sup>2</sup> o 14.571.700 ha de zonas costeras a nivel nacional, que equivalía al 59% del total de ha de zona costera nivel nacional. En este sentido, se apoyaron 4 procesos de ordenamiento de Unidades Ambientales Costeras –UACs- (para un área total de 2.919.900 ha) o el 20% de la meta planteada para el 2013. Así mismo, gracias a este proceso, se conformó la comisión conjunta de la UAC VNSNSM (Anexo 7b). Es importante anotar que el Ministerio hizo esfuerzos importantes por primera vez en el país para generar una norma particular para el ordenamiento ambiental del territorio marino costero, resultando en la expedición del decreto 1120 de 2013 que entre otras cosas reglamento las UACs (Anexo 7c) y a partir de esta se inician una serie de procesos regionales para la ordenación y el manejo integrado de las zonas costeras cuyos avances ya se expusieron anteriormente”.*

Es importante aclarar que la meta planteada en la vigencia era específica y que no se dio cumplimiento al indicador de la meta definido en hectáreas, toda vez que se ha avanzado en la conformación de comisiones conjuntas pero no directamente en la ordenación.

#### **Ejemplo meta DAMCRA**

ACTIVIDAD	INDICADOR	METAS 2013
A.1 Incorporar dentro del ordenamiento ambiental del territorio los ecosistemas marinos, costeros e insulares.	Hectáreas de áreas marinas, costeras e insulares ordenadas	145.717

### Conservación de los Recursos Hidrobiológicos

Algunas de las metas que no cumplió la Entidad relacionadas con este tema son: Formular Plan Nacional de Recursos Acuáticos de manera participativa; Socialización con comunidades para adhesión a la CIT; Socializar las propuestas de las medidas de conservación y manejo para mamíferos acuáticos y el caracol pala, Grupos taxonómicos de importancia ecológica y socioeconómica con medidas de manejo apoyadas en su implementación (para esta actividad la



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Dirección informa que en el marco del convenio 156/14 con Asocars trabaja en la implementación de las líneas de acción de planes y/o programas de manejo y conservación (en 3 planes y programas) y en el marco del convenio 190/14 Invermar en la implementación del plan para el manejo y control del pez león en el caribe colombiano); Asistencia técnica a las CAR's para la implementación de los planes de manejo y sus planes de acción de especies claves priorizadas (tiburones, mamíferos, tortugas, caracol pala y especies migratorias), como soporte del cumplimiento de esta actividad la dirección anexa pm de varamientos y avistamientos, los soportes son informes borradores sobre el tema, por lo tanto, no es clara la relación de los planes de acción de las especies clave priorizadas ni los planes de manejo de las mismas.

En los criterios de la observación se menciona el cambio de la meta de la "Formulación de la Política Nacional de Recursos Hidrobiológicos" por la de "Formular un Plan Nacional de Recursos Acuáticos" aprobado por el DNP, por lo tanto, la observación de la CGR está encaminada verificar el avance del documento del Plan, el cual no cumplió. Este hecho se ve reflejado en que la Dirección programó un 50% y alcanzó un 15% que sin embargo es incierto, debido a que la gestión relacionada se refiere a la vigencia 2014, por lo expuesto en la respuesta dada por la DAMCRA del 30 de octubre de 2014, radicado 8220-2-34331 donde informan que el MADS a través de la DAMCRA, suscribió con la Corporación Ecoversa, el Convenio de Asociación Numero 165 de 2014, con el objeto de — "Aunar esfuerzos técnicos entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Ecoversa para formular el Plan Nacional de Recursos Acuáticos y actualizar la política nacional integrada para el desarrollo de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia".

#### Uso y Manejo Integral de los Servicios ecosistémicos Acuáticos, marinos y Costeros

"En relación con este punto queremos también hacer la precisión que el desempeño de la actividad codificada como la A4 tuvo un porcentaje de ejecución promedio del 79%, por lo cual no se entiende porque el ente de control califica el mismo con porcentaje bajo y además de que no se cumplió con los objetivos planteados cuando es claro que en este caso particular se dio cabal cumplimiento a la mayoría de las actividades. Algunas de las actividades planteadas en este tema dependían de los recursos del convenio 089 de 2012 suscrito entre el MADS y la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH- y que eran administrados directamente por Fonade, lo que quiere decir que los mismos se encontraban por fuera de la gobernabilidad de este Ministerio, sin embargo el Ministerio siempre actuó de manera diligente en procurar el avance de cada una de estas actividades, que en la mayoría de los casos solo lograron concluir durante esta vigencia 2014".

En la respuesta, la Entidad reconoce que el cumplimiento de la mayoría de las actividades establecidas en el PA se concluirá en la vigencia 2014, hecho que confirma lo expuesto por la comisión de la CGR.

### Contaminación Marina

En la respuesta el Ministerio anexa copias de dos productos correspondientes a dos proyectos de Resolución: una "Por la cual se definen usos del recurso hídrico marino, se establecen los criterios de calidad del agua marina", y otra, "Por la cual se establecen parámetros y los valores límites máximos permisibles en vertimientos puntuales a las aguas marinas", es importante mencionar, que a la fecha noviembre de 2014 no han sido firmados o adoptados. El indicador de la actividad es "documento", el cual no es determinante del producto o resultado, el concepto de documento es amplio.

De la revisión hecha por la comisión de la CGR no se observaron resultados o el cumplimiento de las actividades "Preparar una propuesta conjunta para incorporar dentro de las herramientas de política y manejo el enfoque sistémico que integre manejo de ecosistemas terrestres con marinos y costeros para mejorar la calidad de aguas costeras" ni "Seguimiento a la implementación del programa nacional de investigación, evaluación, prevención, reducción y control de fuentes terrestres y marinas de contaminación al mar – PNICM".

### Prevención y Mitigación de la Erosión Costera en los Litorales Colombianos

La Entidad responde que: *"En relación con este tema se hace énfasis que el Ministerio ha desplegado todos sus esfuerzos para atender de manera especial el tema de la erosión costera y que a pesar de que no logró realizar todos los estudios de erosión costera contemplados si apoyó a los entes territoriales en el desarrollo de este tipo de iniciativas que dan cuenta de los avances importantes con los que hoy se cuenta en materia de erosión costera"*

Por lo anterior, se observa que la el Ministerio reconoce que no se dio cumplimiento del plan de acción, del cual de 8 actividades desagregadas y una principal, la Dirección cumplió únicamente con tres actividades desagregadas.

- En relación con el diseño de los indicadores de cumplimiento:

En su respuesta la Entidad considera que: *"el diseño de los indicadores de gestión con que cuenta la dependencia obedecen a un extenso trabajo de análisis técnico en el marco de un ejercicio de planificación estratégica desarrollado en el año 2012 y que está bajo constante revisión por parte de la institución frente a sus responsabilidades legales."*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*En este sentido, los indicadores se construyeron teniendo en consideración los objetivos planteados y sus correspondientes metas y actividades”.*

Al respecto, se informa que se evidenciaron debilidades en el desarrollo y aplicación de los indicadores, las cuales se exponen en el desarrollo del presente informe, en el hallazgo relacionado con “Indicadores de Gestión”, por lo que es preciso la revisión y evaluación de estos indicadores.

- En relación con la carencia de normatividad e instrumentos de política marco

*La Entidad en su respuesta manifiesta: “El Ministerio no entiende la observación del ente de control en lo relacionado con este tema, máxime cuando en muchos de los documentos e incluso en la comunicación del ente de control se hace referencia en múltiples oportunidades a la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos, Zonas Costeras e Insulares de Colombia. El Ministerio dentro de su responsabilidad como rector de la política ha dado especial atención al desarrollo de políticas públicas que contribuyan con la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, tan es así que la PNAOCI data desde el año 2000, con el correspondiente Conpes 3164 del 2002 que establece el plan de acción para su implementación...”*

El efecto generado por el incumplimiento de varias de las actividades del plan de acción de la DAMCRA en la vigencia 2013, es precisamente lo expuesto en la observación de la CGR, sin pretender desconocer la labor desarrollada por la dirección en vigencias anteriores y aun en la vigencia evaluada.

De la revisión realizada a la respuesta de la entidad el hallazgo se mantiene.

## **DIRECCION DE BOSQUES**

### **HALLAZGO 24: Delimitación de Ecosistemas de Páramos**

El 50% de los páramos del mundo está en Colombia: son cerca de 2.900.000 hectáreas de páramo que aportan agua al 70% de los colombianos. En Colombia el 85% del agua para consumo humano, riego y generación de energía eléctrica viene de los páramos. Los páramos, que son verdaderas fábricas de agua, hacen parte de la política de Estado en el Plan Nacional de Desarrollo.<sup>11</sup>

El Plan de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011) establece la necesidad de fortalecer la protección de la biodiversidad y la gestión del riesgo de pérdida de la

---

<sup>11</sup> Documento: Ampliación de la información de las estrategias, iniciativas y actividades de implementación del CDB y reportadas en la Parte II (Sección 2.2) del V Informe Nacional de Biodiversidad de Colombia-Marzo 2014.



misma junto con los servicios ecosistémicos que provee. Por esta razón en el Artículo 202 de dicha ley se establece que los páramos deben ser *delimitados* a escala 1:25.000 con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, los cuales son responsabilidad de las autoridades ambientales y adoptados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante acto administrativo.

Debido a que el proceso de delimitación de los páramos exigen la realización de estudios técnicos detallados en diferentes aspectos, que conllevan recursos de tiempo y económicos para ser realizados se requiere por parte del Ministerio un mayor compromiso, ya sea para coordinar este trabajo desde las Corporaciones, o un apoyo que ahorre obstáculos para poder llevar a cabo la tarea de delimitación a fin de evitar o atenuar riesgos que amenazan estas áreas.

De acuerdo a informe presentado por el Instituto Alexander von Humboldt, producto del Convenio Interadministrativo MADS – IAVH 142 (13-113) DE 2013, se presenta el siguiente cuadro que presenta la situación de avance para adelantar los estudios para la definición de la escala 1:25.000.

De los 36 Complejos se puede observar que los páramos que presentan mayor grado de avance son Chile – Barragán con 50%, Sotará con 40%, Pisba con 30% y Rabanal y río Bogotá con 20%, todos incluidos en el contrato MADS 18(12-092) de 2012.

Existen páramos tan importantes como Chingaza, Guerrero, Cruz Verde y Sumapaz, Altiplano Cundiboyacense, Iguaque – Merchán, Los Picachos; con el 5% de avance; Sonsón con 3%; los demás cuentan con 1% o menos. Entre estos últimos se encuentran los páramos que no tienen apoyo para la realización de estudios, por cuanto no existe convenio con el Humboldt para realizarlos, y son los páramos de Belmira, Cerro Plateado, El Duende, Farallones de Cali, Paramillo, Sierra Nevada del Cocuy, Tatamá, Yariguíes y Santurbán y Berlín.

Tabla No. 13 Convenios identificados para adelantar los ET-SEA a escala 1:25000



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

COMPLEJO		AVANCE	OBSERVACIÓN
Almorzadero		0%	Reunión programada semana del 5 de agosto, para CAS y CORPONOR
Altiplano Cundiboyacense		5%	Se encuentra en el proceso de recibir documentación por parte de las Corporaciones, para hacer la elaboración del convenio.
Chiles - Cumbal		1%	Acercamiento a CORPONARIÑO
Chingaza		5%	Se encuentra en el proceso de recibir documentación por parte de las Corporaciones, para hacer la elaboración del convenio.
Cruz Verde - Sumapaz		5%	Se encuentra en el proceso de recibir documentación por parte de las Corporaciones, para hacer la elaboración del convenio.
Dofa Juana - Chimayoy		1%	Acercamiento a CORPOAMAZONIA, es necesario enviar TDR. Acercamiento CORPONARIÑO
Frontino - Urrao		1%	Acercamiento CORPOURABA Y CORANTIOQUIA. revisión y corrección de los TDR para elaborar el contrato
Guamaco - Puracé -		1%	Acercamiento a la CAM, falta definir con la CRC
Guantiva - La Rusia		1%	Acercamiento a CORPOBOYACA y Gobernación de Boyacá, proceso de elaborar TDR. Visita a la CAS 5 de agosto.
Guerrero		5%	Se encuentra en el proceso de recibir documentación por parte de las Corporaciones, para hacer la elaboración del convenio.
Iguaque - Merchán	FA 005 (13-014) DE 2013	5%	Se encuentra en el proceso de recibir documentación por parte de las Corporaciones, para hacer la elaboración del convenio.
La Cocha - Patascoy		1%	Acercamiento a CORPOAMAZONIA, es necesario enviar TDR. Acercamiento CORPONARIÑO.
Las Hermosas		0%	Hace falta definir convenio con CRC, CORTOLIMA y CVG
Los Nevados		1%	Se realizó acercamiento a CORPOCALDAS, se envió TDR a espera de Lamentanos. Con CRC, se realizó el primer acercamiento, es necesario verificar información para elaborar TDR del convenio. Acercamiento a CARDEF, el 2 de agosto. Falta conocer la decisión de CORTOLIMA
Los Picachos		5%	Se encuentra en el proceso de recibir documentación por parte de las Corporaciones, para hacer la elaboración del convenio.
Nevado del Huila - Juncas		1%	Acercamiento a CAM, falta acercamiento y decisión con CRC y CORTOLIMA
Ponjá		0%	
Sierra Nevada de Santa Marta		0%	
Sonsón		3%	Revisión de TDR para elaborar convenio con CORNARE, Para la jurisdicción de CORPOCALDAS está en espera de observaciones de los TDR
Taná		0%	Programada visita CORPONOR semana del 5 de agosto
Tota - Bijagual - Mampacha		1%	Acercamiento a CORPOBOYACA y Gobernación de Boyacá, proceso de elaborar TDR. Hace falta definir con Corporinoquia y Corpochivor
Citará	MADS 142 (13-113) DE 2013		Se propone trabajar este complejo con el convenio 142 (13-113) de 2013 con MADS. CORANTIOQUIA, tiene contratado un equipo para realizar los estudios de los páramos de su jurisdicción.
Miraflores	MADS 142 (13-113) DE 2013		Se propone trabajar este complejo con el convenio 142 (13-113) de 2013 con MADS
Chilí - Barragán		50%	Solo existe convenio en jurisdicción de CORTOLIMA
Pisba		30%	Convenio en jurisdicción de CORPOBOYACA
Rabanal y río Bogotá	MADS 18 (12-092) DE 2012	20%	Convenio en jurisdicción de CORPOBOYACA, CAR Y CORPOCHIVOR
Setará		40%	Convenio en jurisdicción de CRC
Belmira			La corporación entregó EAP y Plan de Manejo al MADS
Cerro Plateado			
El Duende			
Ferallones de Cali			
Paramillo			
Sierra Nevada del Cocuy			
Talantá			
Yanguiles			El Páramo está protegido en más del 95% por el PINN del mismo nombre. Sugieramos el desarrollo de un protocolo de aplicación rápida para este tipo de casos.
Jurisdicciones - Santurbán - Berín			

Fuente: IAVH - 2013

Las consecuencias de no tener clarificadas y delimitadas las áreas de páramos, ocasiona que estas zonas puedan ser destinadas a usos que generan deterioro, por lo tanto se pone en riesgo su función de captura y almacenamiento de agua, generando incluso la seguridad de poder abastecer el consumo humano; y con la pérdida de su función, todas derivadas como son la biodiversidad, la regulación climática, entre otras.



## Análisis de Respuesta

En su respuesta el Ministerio informa que al margen de las obligaciones derivadas del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 y el Decreto 3570 de 2011, ha venido adelantando desde el la promulgación de las normas referidas, diferentes gestiones con el fin de apoyar y orientar a las corporaciones en la elaboración y ajuste de los estudios técnicos, sociales, económicos y ambientales que fundamentan la delimitación, actividades que no han cesado hasta la fecha. En ese sentido son de señalar las siguientes:

- ✓ Términos de referencia para elaboración de estudios para identificar y delimitar páramos a escala 1.25.000, enviados a las Corporaciones en julio de 2012 y socializados en talleres con estas entidades.
- ✓ Como resultado de Convenio con el IAvH, se elaboró cartografía a escala 1:100.000, remitida a corporaciones y entidades como: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Minas y Energía, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Agencia Nacional de Minería, Unidad de Restitución de Tierras, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, e Instituto de Hidrología Meteorología y Estudios Ambientales.
- ✓ El MADS ha gestionado recursos financieros para la elaboración de los ET-ESA de las zonas de páramos y ha suscrito convenios como el 018 y 205 con el IAvH, y el 005 celebrado entre el IAvH y el Fondo de Adaptación.
- ✓ Con el Convenio 005 de 2013, entre dicho Fondo y el IAvH, los páramos priorizados son los siguientes: Almorzadero, Chingaza, Cruz Verde – Sumapaz, Guerrero, Iguaque – Merchán, Los Nevados, Perijá, Guantiva - La Rusia, Tota- Bijagual – Mamapacha, Chiles – Cumbal, Doña Juana – Chimayoy, Frontino – Urrao, Guanacas - Puracé – Coconucos, La Cocha – Patascoy, Las Hermosas, Los Picachos, Nevado del Huila – Moras, Sierra Nevada de Santa Marta, Tatamá, Sonsón y Altiplano Cundiboyacense. El Ministerio ha venido participando en las reuniones de comité del convenio a fin de brindar el apoyo y orientaciones que sean requeridas para lograr las metas de dicho convenio.
- ✓ Así mismo, el Ministerio presenta diferentes avances en componente biótico, socioeconómico, estudio de Entorno Regional y Entorno local, para los distintos complejos de Páramos. Y comunica que el IAvH informa avance en los documentos preliminares del entorno regional para los siguientes complejos de paramos: Doña Juana, Las Hermosas, Nevado Huila, Sonsón, Frontino-Urrao, Los Nevados, Tota, Guantiva La Rusia, Iguaque Merchán, Guerrero y Guanacas – Puracé- Coconucos.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- ✓ Como estrategia para la elaboración de los ET-ESA del complejo del páramo de Citará y Miraflores, el MADS suscribió el Convenio Interadministrativo No. 205 de 2014, con el IAVH, el cual tiene entre otros la finalidad de apoyar técnica y científicamente a las Corporaciones que tienen jurisdicción en dichos complejos.

No obstante lo informado por el Ministerio de las acciones adelantadas para llevar a cabo la meta definida en el Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1450 de 2011, en el Artículo 202, la delimitación de los páramos a escala 1:25.000 con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, realizados por las autoridades ambientales y adoptados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante acto administrativo, presenta un nivel de avance bajo, como se detalla en el hallazgo que se confirma.

#### **HALLAZGO 25: PND Ordenación Forestal**

En el Plan de Acción vigencia 2013, el Ministerio presenta la realización del proyecto de ordenación forestal, estableciendo como actividad principal: “A2: *Ordenación Forestal para el manejo sostenible del bosque natural*”, y como actividades desagregadas: la actualización del marco normativo forestal, Generar guías técnicas para que las Autoridades Ambientales realicen la ordenación forestal sostenible, Socialización y validación de las guías técnicas elaboradas con las Autoridades Ambientales, Elaboración de planes de manejo para especies forestales amenazadas y de alto valor comercial, Capacitación y acompañamiento a las 33 Corporaciones con el fin que formulen el Plan de ordenación y Seguimiento, evaluación y control sobre la aplicación de los lineamientos de ordenación forestal en los Planes de ordenación forestal.



## Metas del Plan Nacional de desarrollo 2010-2014<sup>12</sup>

Nuevas hectáreas incorporadas al SINAP	• 3 millones de Ha nuevas
Nuevas hectáreas restauradas o reforestadas con fines de protección y conservación de la biodiversidad	• 70mil Ha restauradas y 20mil Ha reforestadas para protección (280 Mil)
Hectáreas de Reservas Forestales de Ley2/59 ordenadas territorialmente y zonificadas	• 27 millones de Ha de RFL2/59 ordenadas
Hectáreas de deforestación evitada como parte del mecanismo REDD	• 200 mil hectáreas
Hectáreas ordenadas de bosque natural.	• 15 millones de hectáreas

En la recopilación de la información y análisis efectuado por la CGR, se puede establecer que ésta actividad principal es responsabilidad exclusivamente de la gestión que realice cada una de las CARs, por cuanto la participación del MADS en el proceso de ordenación de áreas forestales estaba encaminada a consolidar la información reportada, generar guías pero con participación de las Corporaciones; a socializarlas y validarlas; capacitar y acompañar a las Corporaciones para formular el Plan de ordenación y realizar seguimiento; por todo lo anterior y considerando la autonomía que rige para las Corporaciones, el MADS no diseño la actividad y el indicador para medir su gestión de acuerdo a la función que está cumpliendo.

De otra parte, para el Ministerio la actividad de ordenación es calificada con un 49% de cumplimiento en el seguimiento realizado a su Plan de Acción, situación que difiere de los resultados obtenidos en las seis actividades desagregadas que presentan cumplimientos de 100, 70, 100, 83,100,100; y que de acuerdo a la metodología aplicada por el MADS corresponde a un 50% de la calificación final, lo que permite que aún con un cumplimiento de 6% en la actividad principal, esta se presente con un resultado de 49%.

Para la actividad principal se estableció un indicador de 5.000.000 de hectáreas ordenadas (inicialmente eran 3.000.000), obteniendo 281.77 ha, que representa el 6% y corresponde a la ordenación llevada a cabo por CORPOCHIVOR de cinco

<sup>12</sup> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Proyecto Manejo y Aprovechamiento Sostenible del Bosque Natural en Colombia”, Contribución al Desarrollo y la Gestión Forestal Sostenible del Bosque Natural en Colombia. Bogotá, 6 de febrero de 2012.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Unidades Administrativas de ordenación Forestal (Cuenca Alta, Bijagual, Mamapacha, Oriente y Pie de Monte).

De acuerdo con el seguimiento efectuado al Plan de Acción de la entidad, la meta presenta el siguiente resultado: *"Se prorrogaron los Convenios No. 180 de 2013 MADS-CRC (Hasta el 5 de abril de 2014) y No. 181 de 2013 MADS-CODECHOCO hasta el primer trimestre del año 2014, los convenios alcanzaron al mes de diciembre un avance del 70% en el desarrollo de los Planes de Ordenación Forestal. Se adelantó el acompañamiento técnico a las Corporación Autónoma Regional de Santander - CAS y de la Defensa de Bucaramanga CDMB para adelantar la actualización de los Planes de Ordenación Forestal.-"*

El MADS en su Plan de Acción, presenta como la tarea de ordenación forestal 5.000.000 de hectáreas y definió en la vigencia 2013 \$700 millones, para apoyar acciones relacionadas con la formulación y posterior adopción de dos (2) POF, para lo cual, suscribió los Convenios Interadministrativos No. 180 con la CRC y 181 con CODECHOCO, para la ordenación de 879.080,45 hectáreas y 3.037.439 hectáreas respectivamente, para un total de 3.916.519,45 hectáreas; así mismo El Fondo de Compensación Ambiental aportó \$1.400 millones de pesos, para formular planes de ordenación forestal con CODECHOCO, CDA y CARSUCRE, para un área de 3.221.625 ha, sin embargo se desconocen los recursos que deben disponer las Corporaciones para llevar a cabo la ordenación, meta como esta resulta ser de difícil cumplimiento al finalizar el cuatrienio, situación que afecta la credibilidad al tener que volver a plantear la meta en sucesivos planes de acción y no obtener un avance que se pueda basar en capacidades reales y exigibles.

### ***Respuesta y análisis de la respuesta.***

En la respuesta enviada por el MADS a la observación señala que de acuerdo con el Decreto 1791 de 1996 (Régimen de Aprovechamiento Forestal) en el capítulo 1 artículo 1, el Plan de ordenamiento forestal es un estudio elaborado por las Corporaciones, así mismo los Planes de Ordenación Forestal – POF fueron incorporados en el Decreto Ley 2811 de 1974 en su Artículo 202 y la competencia para la elaboración de los mismos quedó señalada en el Artículo 38 del Decreto 1791 de 1996 y será elaborado por la entidad administradora del recurso.

Al promulgarse la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo) en su artículo 203, se efectuó un ajuste al tipo de áreas forestales que debían considerarse dentro de los ejercicios de ordenación forestal. Esta circunstancia conllevó a que muchas autoridades ambientales no hubieran podido adoptar sus planes generales de ordenación forestal – PGOF o planes de ordenación forestal – POF, en sus respectivas jurisdicciones al entrar en vigencia la señalada ley y por ende,



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

los procesos de ordenación forestal que estaban en curso, se afectaron a tal punto que era imprescindible su actualización en consideración a este nuevo escenario.

Sin embargo, es de tener en cuenta que la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo) a través del Artículo 203 modificó el Artículo 202 del Decreto 2811 de 1974 en cuanto a la denominación de las áreas forestales, estableciendo que estas podrán ser protectoras o productoras. Esta circunstancia conllevó a que muchas CAR no hubieran podido adoptar sus Planes Generales de Ordenación Forestal – PGOF o Planes de Ordenación Forestal – POF, en sus respectivas jurisdicciones al entrar en vigencia la señalada Ley y por ello, los procesos de Ordenación Forestal que estaban en curso y aquellos nuevos que se pudieran formular deberían considerar esta nueva disposición normativa.

El MADS presenta una relación de los de los procesos de Ordenación Forestal que en la actualidad están siendo llevados a cabo por las Autoridades Ambientales y que de acuerdo al Ministerio representan un área de 11.487.509 hectáreas.

De otra parte, le informamos que los PGOF o POF que las CAR han adoptado por acto administrativo antes de entrar en vigencia la Ley 1450 de 2011, se relacionan en la Tabla 2 y los que se han adoptado durante el periodo 2010-2014, se presentan en la Tabla 3, dentro de los cuales se encuentra el PGOF de CORPOCHIVOR, y ciertamente corresponde a un área de 281.777 ha y no de 281.77 ha como lo presenta la CRC en el informe del asunto.

Dicho PGOF fue adoptado por el Acuerdo No. 016 del 27 de noviembre de 2013 y forma parte de las estadísticas que dan alcance al cumplimiento de la meta plasmada en el POA de la DBBSE, que fue objeto de seguimiento y evaluación por parte de la CGR.

El ministerio presenta información de planes de ordenación forestal adoptados con acto administrativo que corresponden a vigencias 2003, 2008 y 2009; que corresponden a los que fueron adoptados antes de entrar en vigencia la Ley 1450 de 2011. En cuanto a la información sobre planes de ordenación forestal adoptados con acto administrativo, durante el periodo 2010 y 2014; fue solicitada por la CGR durante el transcurso de la auditoría, siendo presentada únicamente la generada por CORPOCHIVOR y en la respuesta a la observación el ministerio presenta planes de ordenación llevados a cabo con CODECHOCO, CDA, CORPOAMAZONIA, CAS y CORPOBOYACA, pero no presenta ningún soporte.

En la respuesta, el MADS informa que dispuso para la vigencia de 2013 de \$700.000.000 de pesos de su presupuesto, para apoyar acciones relacionadas con la formulación y posterior adopción de dos (2) POF, para lo cual, suscribió los Convenios Interadministrativos No. 180 con la CRC y 181 con CODECHOCO,



para la ordenación de 879.080,45 hectáreas y 3.037.439 hectáreas respectivamente, para un total de 3.916.519,45 hectáreas. El Fondo de Compensación Ambiental aportó \$1.400 millones de pesos, para formular planes de ordenación forestal con CODECHOCO, CDA y CARSUCRE, para un área de 3.221.625 ha.

Es pertinente aclarar en cuanto a los convenios 180 y 181 con CODECHOCO, que estos presentaban un avance de 70% en el desarrollo de los planes de ordenación forestal a diciembre de 2013, de acuerdo con plan de acción 2013.

El MADS informa que viene incentivando y apoyando a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible y ha sido enfático en señalar que el POF se convierte en la carta de navegación de las autoridades ambientales para cumplir sus objetivos misionales, institucionales en cuanto a la administración, gestión y fomento de los recursos forestales.

*Así mismo señala: "Por lo que se resalta que la metodología aplicada para calificar las actividades principales y desagregadas ejecutadas en el plan de acción 2013, estuvo soportado en el reporte mensual de avance físico de cada actividad ingresada por cada una de las dependencias en el aplicativo de seguimiento. Lo cual permitía generar un promedio de avance del plan de acción de cada dependencia y de la entidad."*

*Para la actividad principal se determina el avance como el resultado promedio ponderado de avance de cumplimiento de metas que la integran así: 50% de ponderación para el reporte a la actividad principal y 50% para el promedio de los avances reportados de las actividades desagregadas que integran la actividad principal."*

### 1.1.3 Legalidad

#### 1.1.3.1 Aplicación de normas Procesos Judiciales

Según el último informe de la Oficina Jurídica de la Entidad, con corte a 31 de diciembre de 2013 el Ministerio de Ambiente reporta 716 procesos con valor de la provisión de \$ 132.603 millones. Durante la vigencia se pagaron 9 sentencias por valor de \$305.499.657.85.

Verificado de manera selectiva el estado de los procesos judiciales se encuentran acordes con el estado registrado en la página de la rama judicial; y respecto de la gestión del Comité de Conciliación del MADS se evidenció que realizó sesiones periódicas y adelantó los estudios de viabilidad de la acción de repetición conforme lo establecido en la normatividad que le aplica.

### 1.1.4 Financiero

#### 1.1.4.1 Razonabilidad de los estados financieros

#### Estados Financieros:

A 31 de diciembre de 2013 el activo de la entidad ascendió a \$137.978 millones, representados principalmente por las inversiones, cuyo valor fue a la misma fecha de \$104.303 millones, con una participación del 75.59% del activo. El segundo lugar en representatividad lo tiene la propiedad, planta y equipo, por valor de \$18.754 millones, con una participación del 13.46% y en tercer lugar la cuenta de deudores que suma \$2.951 millones.

TABLA No. 14. Composición del activo de la entidad

Codigo	Descripcion	Saldo Final (\$)	% sobre el valor del Activo
1	ACTIVOS	137.978.249.667,25	
1.1	EFECTIVO	341.026.828,19	0,25%
1.2	INVERSIONES E INSTRUMENTOS DERIVADOS	104.303.462.832,00	75,59%
1.4	DEUDORES	2.951.204.805,28	2,14%
1.6	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	18.574.541.935,92	13,46%
1.9	OTROS ACTIVOS	11.808.013.265,86	8,56%

Elaborado: Equipo Auditor, Fuente: Estados Financieros

De otra parte, el pasivo para la misma fecha sumó \$148.214 millones. La cuenta está representada principalmente por pasivos estimados por valor de \$133.948 millones, con una participación en el pasivo del 90.58%, cuentas por pagar por valor de \$13.814 millones, correspondientes al 9.32% y obligaciones laborales por valor de \$151 millones, valor que no es representativo dado el nivel de materialidad.

TABLA No. 15. Composición del pasivo de la entidad

Codigo	Descripcion	Saldo Final (\$)	% sobre el valor del Pasivo
2	PASIVOS	148.215.320.062,76	
2.4	CUENTAS POR PAGAR	13.814.951.435,38	9,32%
2.5	OBLIGACIONES LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL	151.170.136,47	0,10%
2.6	OTROS BONOS Y TITULOS EMITIDOS	0,00	0,00%
2.7	PASIVOS ESTIMADOS	134.249.198.490,91	90,58%
2.9	OTROS PASIVOS	0,00	0,00%

Elaborado: Equipo Auditor, Fuente: Estados Financieros



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Con respecto a los ingresos y gastos durante la vigencia 2013 su composición fue la siguiente:

TABLA No. 16. Composición de los ingresos de la entidad

Código	Descripción	Saldo Final (\$)	% sobre el valor del Ingreso
4	INGRESOS	192.029.004.350,39	
4.1	INGRESOS FISCALES	32.509.687.156,02	16,93%
4.7	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	144.869.020.177,37	75,44%
4.8	OTROS INGRESOS	14.650.297.017,00	7,63%

Elaborado: Equipo Auditor, Fuente: Estados Financieros

TABLA No. 17. Composición de los gastos de la entidad

Código	Descripción	Saldo Final (\$)	% sobre el valor del Gasto
5	GASTOS	162.007.908.209,29	
5.1	DE ADMINISTRACION	49.616.091.654,25	30,63%
5.3	PROVISIONES, DEPRECIACIONES Y	0,00	0,00%
5.4	TRANSFERENCIAS	80.756.865.346,01	49,85%
5.5	GASTO PUBLICO SOCIAL	47.608.400.124,90	29,39%
5.7	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	3.367.822.736,37	2,08%
5.8	OTROS GASTOS	-19.414.033.356,84	-11,98%

Elaborado: Equipo Auditor, Fuente: Estados Financieros

A 31 de diciembre de 2013 el patrimonio de la entidad reveló un saldo negativo de \$10.237 millones, que revela una gran variación con respecto al saldo también negativo a 31 de diciembre de 2012 de \$38.946 millones. Al respecto es importante mencionar que además de los movimientos contables rutinarios de la entidad, a 31 de diciembre de 2013 se realizó un ajuste por valor \$25.185 millones, que ajustó las provisiones de procesos judiciales, y que impactó el resultado del ejercicio, y en consecuencia, el patrimonio de la entidad.

Esta situación se revela por cuanto es importante conocer el origen de la recuperación patrimonial de la entidad que no dependió del uso o gestión de sus recursos, sino principalmente del ajuste de estas provisiones.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Teniendo en cuenta lo anterior, el resultado del ejercicio de 2013 fue de un excedente de \$30.021 millones, frente a una pérdida de \$68.871 millones de 2012.

Como resultado de la evaluación financiera se evidenciaron los siguientes hallazgos:

### **HALLAZGO 26: Bancos y Corporaciones - partidas conciliatorias**

La Resolución 119 de 2006 por la cual se adopta el modelo estándar de procedimientos para la sostenibilidad del sistema de contabilidad pública en su numeral 2.1.6. Conciliaciones de información, establece que:

*“Deben realizarse conciliaciones permanentes para contrastar la información registrada en la contabilidad del ente público y los datos que tienen las diferentes dependencias respecto a su responsabilidad en la administración de un proceso específico.*

*Para un control riguroso del disponible y especialmente de los depósitos en bancos, los entes públicos deberán implementar los procedimientos que sean necesarios para administrar los riesgos asociados con el manejo de las cuentas bancarias, sean estas de ahorros o corrientes. Manteniendo como principal actividad la elaboración periódica de conciliaciones bancarias, de tal forma que el proceso conciliatorio haga posible un seguimiento de las partidas generadoras de diferencias entre el extracto bancario y los libros de contabilidad”*

Las conciliaciones bancarias son una actividad de control que permiten identificar diferencias entre los saldos en libros y los saldos en extractos, con el propósito de obtener el saldo real disponible en los bancos de la entidad.

Analizadas las conciliaciones bancarias entregadas por la entidad se evidencia que a pesar de que se identifican partidas conciliatorias no se realizan inmediatamente los ajustes contables asociados a las mismas, como el caso de aquellas originadas en el gravamen a los movimientos financieros, lo que origina que en los siguientes periodos se identifiquen nuevamente las mismas partidas conciliatorias.

Igual sucede con “Consignaciones doblemente registradas” que se identifican en la conciliación, y que en el siguiente período vuelven a aparecer porque no se ajustan una vez se identifican.

Lo anterior evidencia debilidades en los mecanismos de control, que inciden directamente en la calidad de la información financiera.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

### ***Respuesta y análisis de la respuesta.***

Ante esta observación la entidad respondió que sus bancos a 31 de diciembre de 2013 se encontraban conciliados, que a la misma fecha tenían implementados procedimientos de conciliación y que existe diligencia de la entidad en la elaboración de las conciliaciones.

No obstante lo anterior, es importante aclarar que la CGR en su observación no cuestionó las partidas conciliatorias a 31 de diciembre de 2013, ni su antigüedad, ni la inexistencia de un procedimiento.

Lo que cuestionó es que en meses intermedios se identifican partidas conciliatorias y que a pesar de identificarse no se hacen los ajustes respectivos una vez se identifican y por eso continúan como partidas conciliatorias en periodos posteriores, lo que pone en evidencia un proceso de conciliación que no es totalmente efectivo.

Por lo anterior el hallazgo se confirma.

### **Deudores**

#### **HALLAZGO 27: Avances y anticipos entregados sin legalizarse**

El Plan General de Contabilidad Pública en su catálogo general de cuentas, en sus descripciones y dinámicas, establece que los avances y anticipos entregados representan los valores entregados por la entidad contable pública, en forma anticipada, a contratistas y proveedores para la obtención de bienes y servicios.

Los recursos que se entregan bajo la modalidad de avances y anticipos deben cumplir con la finalidad de mostrar progreso en el fin para el cual se fijan, por ello es importante su legalización toda vez que permite conocer los avances o cumplimiento de lo pactado.

A 31 de diciembre de 2013, la entidad tenía registrados en sus estados financieros anticipos entregados por valor de \$314.02 millones, correspondientes a seis convenios suscritos con la Organización de Estados Iberoamericanos, con antigüedad superior a tres años, que a la fecha del cierre del balance no habían sido legalizados, ni devueltos a la entidad.

TABLA No. 18. Composición de los avances y anticipos entregados



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

1420	AVANCESYANTICIPOSENTREGADOS	314.024.434,00	
142013	ANTICIPOS PARA PROYECTOS DE INVERSION	314.024.434,00	
142013303	OEICONVENIO18/PROYECTOPACIFICO	31.301.354,00	3 años
142013304	OEICONVENIO1DE2004	268.723.080,00	3 años
142013308	OEICONV02/05	2.000.000,00	3 años
142013311	OEICONV04/07	6.000.000,00	3 años
142013315	OEICONV012/2007	6.000.000,00	3 años

Fuente: MADS, Cifras en pesos.

De acuerdo con la información suministrada por el MADS sobre las acciones adelantadas para la legalización de estos anticipos, durante la vigencia 2014 se han adelantado gestiones tendientes a determinar el régimen jurídico de dichos convenios, su estado de ejecución, acciones a seguir, etc., en el marco del Contrato No.064 de 2014, resultados que en la actualidad se encuentra analizando la entidad.

En ese sentido no se evidenció durante la vigencia 2013, ni durante lo corrido de la vigencia 2014, gestiones tendientes a recuperar los recursos entregados, ni exigencia alguna de estos recursos al tercero con quien se firmó el convenio.

Lo anterior pone en riesgo la recuperabilidad de los dineros entregados y pone en evidencia la debilidad de los controles internos existentes para la legalización de anticipos.

#### ***Respuesta y análisis de la respuesta.***

La entidad en su respuesta informó nuevamente que durante la vigencia 2014 se adelantaron acciones tendientes a liquidar estos convenios dentro del marco del Contrato No. 064 de 2014. Específicamente las siguientes acciones:

- Se realizó la caracterización de la documentación disponible de cada uno de los convenios suscritos con la Organización de Estados Iberoamericanos OEI desde la vigencia 2004.
- Se determinó el régimen jurídico aplicable a cada convenio teniendo en cuenta la modalidad de cooperación, origen de los recursos, y demás variable jurídicamente relevante.
- Se adelantó un análisis de la ejecución de cada uno de los convenios, así como el estado de cumplimiento y posibles alternativas de solución de conflictos o acciones judiciales o administrativas procedentes frente a cada convenio.
- Se definieron las rutas de acción para cada uno de los convenios a fin de consolidar y finiquitar cada una de las relaciones contractuales surgidas de los mismos.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- Se formuló una política de prevención de daño antijurídico para la adopción de directrices que orienten la acción de la administración, para la suscripción de los convenios de Cooperación Internacional

No obstante lo anterior, en su respuesta la entidad no anexó información ni documentos adicionales a los entregados durante el proceso auditor que pudieran evidenciar la existencia de gestiones de cobro y /o depuración de estos anticipos realizadas durante la vigencia 2013.

Por lo anterior el hallazgo se confirma.

### **Propiedades, planta y equipo – PPyE., depreciaciones y valorizaciones, intangibles y amortizaciones**

#### **HALLAZGO 28 Diferencias entre la PPyE. e intangibles registrados en estados financieros y desagregado de activos.**

De acuerdo al Plan General de Contabilidad Pública, en su catálogo de cuentas, descripciones y dinámicas, las propiedades, planta y equipo representan el valor de los bienes tangibles de propiedad de la entidad que se utilizan para la producción y comercialización de bienes y servicios.

El valor en libros corresponde al valor resultante de restarle al costo histórico de un bien, la depreciación o amortización acumulada y la provisión y sumarle su valorización.

De acuerdo a los Estados Financieros de la entidad, las cuentas mencionadas presentaban los siguientes saldos a 31 de diciembre de 2013.

TABLA No. 19. Composición de la Propiedad, planta y equipo, Intangibles y Valorizaciones



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Codigo	Descripcion		Saldo Final (\$) Estados Financieros
	<b>PPyE SIN DEPRECIACIÓN ACUMULADA Y PROVISIONES</b>		<b>31.771.804.011,24</b>
1.6.05	TERRENOS	1.685.017.266,20	
1.6.35	BIENES MUEBLES EN BODEGA	2.501.875.247,48	
1.6.40	EDIFICACIONES	14.907.481.772,65	
1.6.55	MAQUINARIA Y EQUIPO	1.173.296.811,00	
1.6.60	EQUIPO MEDICO Y CIENTIFICO	2.588.241.893,02	
1.6.65	MUEBLES, ENSERES Y EQUIPOS DE OFICINA	1.334.712.309,71	
1.6.70	EQUIPOS DE COMUNICACION Y COMPUTACION	6.067.505.091,18	
1.6.75	EQUIPO DE TRANSPORTE, TRACCION Y ELEVACION	1.477.208.255,00	
1.6.80	EQUIPOS DE COMEDOR, COCINA, DESPENSA Y HOTELERIA	36.465.365,00	
1.6.85	DEPRECIACION ACUMULADA (CR)		-11.312.672.260,20
1.6.95	PROVISIONES PARA PROTECCION DE PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO (CR)		-1.884.589.815,12
1.6	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO		18.574.541.935,92
1.9.99.52	Terrenos	8.646.848.334,00	
1.9.99	VALORIZACIONES		8.646.848.334,00
1.9.70	INTANGIBLES		4.151.140.796,15
1.9.70.07	Licencias	3.178.842.975,15	
1.9.70.08	Software	972.297.821,00	
1.9.75	AMORTIZACION ACUMULADA DE INTANGIBLES (CR)		-1.469.117.697,65
1.9.75.07	Licencias	-965.615.075,13	
1.9.75.08	Software	-503.502.622,52	

Fuente: Estados Financieros MADS, Cifras en pesos.

La entidad suministró el desagregado individual de las cuentas de PPyE., intangibles, depreciaciones, amortizaciones y valorizaciones. Una vez se comunicaron las observaciones de auditoría donde se establecieron observaciones relacionadas con estas cuentas, la entidad remitió una nueva información depurada con el estado de los activos, sin las compras de la vigencia 2014 y sin los elementos dados de baja, sobre la cual se realizó nuevamente el ejercicio de cruce de información. También remitió el avalúo técnico realizado al edificio de la sede del MADS, de fecha agosto de 2012.

En este punto es necesario aclarar con respecto a la información suministrada por la entidad que la base de datos de la PPyE. Individualizada, de acuerdo a lo manifestado en repetidas ocasiones por la entidad, no se puede generar a una fecha de corte específica, es decir que esta base se genera con el corte a la fecha en que se saca el reporte, por esta razón se deben realizar ejercicios de depuración para llegar al saldo a 31 de diciembre de 2013. Esta situación merece



especial atención ya que no permite la verificabilidad de manera eficaz de los saldos de la cuenta, en una fecha específica.

Evaluada en detalle la información suministrada por la entidad, se evidencia que si bien las diferencias se redujeron sustancialmente con la base de datos depurada, persisten diferencias entre los saldos presentados en esta información y los de los Estados Financieros, que afectan la razonabilidad de la cuenta.

Las diferencias se presentan a continuación.

Cuenta Propiedad, Planta y Equipo y Depreciación Acumulada:

TABLA No. 20. Diferencias entre saldos de Estados Financieros y Base de datos de la entidad

PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	Almacén	Base Inicial	Base ajustada entregada por el MADS	Estados Financieros	Diferencia	Efecto
Valor Elemento		49.143.526.680,72	27.399.067.799,36			
Ajuste por inflación		3.259.167.443,77	2.889.582.612,27			
PPyE sin depreciación acumulada y provisiones		52.402.694.124,49	30.288.650.411,63	31.771.804.011,24	1.483.153.599,61	Sobrestimación
Depreciación acumulada a julio de 2013		- 18.095.718.434,34	- 10.604.300.328,66			
Menos ajustes depreciación Enero a Julio de 2014		- 499.783.999,56	- 499.783.999,56			
Depreciación acumulada a diciembre 31 de 2013		- 17.595.934.434,78	- 10.104.516.328,22	- 11.712.572.260,17	- 5.883.364.164,55	Sobrestimación
Bienes en servicio y en bodega	28.506.478.759,05					
Total PPyE sin provisión	28.506.478.759,05	34.816.759.689,71	20.184.134.082,53	20.459.131.751,04	274.997.668,51	

INTANGIBLES	Almacén	Base Inicial	Base ajustada entregada por el MADS	Estados Financieros	Diferencia	Efecto
Costo histórico		4.773.787.562,15	4.683.253.707,15			
Licencias				3.178.842.975,15		
Software				972.297.825,00		
Ajuste por inflación		169.314.926,18	167.297.518,46			
Intangibles sin amortización acumulada		4.943.102.488,33	4.850.551.225,61	4.151.140.795,15	699.410.429,46	Subestimación
Amortización acumulada a julio de 2013		- 1.508.778.021,21	- 1.438.282.799,82			
Licencias				-965.615.075,13		
Software				-503.502.622,52		
Menos ajustes amortización Enero a Julio de 2014		- 43.703.377,17	- 43.703.377,17			
Amortización acumulada a diciembre 31 de 2013		- 1.465.074.644,04	- 1.384.579.427,69	- 1.469.117.697,65	- 74.538.275,00	Sobrestimación
Bienes en servicio y en bodega	4.700.789.197,30					
Total Intangibles	4.700.789.197,30	3.478.027.844,29	3.455.971.802,96	2.682.023.098,50	773.948.704,46	

Elaborado: Equipo Auditor, Fuente: Estados Financieros, bases de datos y otra información remitida por la entidad.



Con respecto a la cuenta de Valorización, una vez verificado el avalúo técnico entregado por la entidad, que de acuerdo al MADS corresponde al único activo que tiene registrada valorización, se puede evidenciar la existencia de diferencias significativas entre el avalúo y los estados financieros como se muestra a continuación.

TABLA No. 21. Diferencias entre saldos de Estados Financieros y avalúos técnicos

Descripción	Valor
Valor de compra	7.539.501.941,00
Valor del elemento	12.154.324.278,00
Valor ajuste acumulado	2.711.466.491,99
Valor de mejora	274.911.466,00
Valor de depreciación acumulada	3.098.145.977,43
<b>a. Valor del activo (Base de datos)</b>	<b>11.767.644.792,56</b>
<b>b. Valorización (Estados Financieros)</b>	<b>8.646.848.334,00</b>
<b>Total Activo + Valorización (a+b)</b>	<b>20.414.493.126,56</b>
<b>Avalúo técnico</b>	<b>16.988.580.400,00</b>
<b>Diferencia valorización</b>	<b>3.425.912.726,56</b>
<b>Efecto</b>	<b>Sobreestimación</b>

Elaborado: Equipo Auditor, Fuente: Estados Financieros, bases de datos y otra información remitida por la entidad.

### **Activos con elevada antigüedad que no han iniciado su depreciación**

De acuerdo al Plan General de Contabilidad Pública, específicamente el procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de hechos relacionados con las PPyE., la vida útil de activos depreciables y amortizables debe definirse por parte de la entidad contable pública, considerando los beneficios económicos futuros o el potencial de servicio del activo. No obstante lo anterior, en ausencia de la definición de estas vidas útiles por parte de la entidad, puede tomarse como referencia las vidas útiles propuestas por el PGCP.

De acuerdo a la última información entregada por la entidad, en la que se depuró la base de datos entregada inicialmente, se evidencia que existen 1674 elementos, cuya adquisición se encuentra entre los años 1995 y 2013, que a 31 de diciembre no habían empezado a depreciarse. El costo de estos activos en la bases de datos suministrada por la entidad es de \$5.653,23 millones, discriminado como se muestra a continuación:



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Tabla No. 22: Activos que no han iniciado su depreciación.

AÑO DE COMPRA	CANTIDAD DE ACTIVOS	VR. ELEMENTO	VR. AJUSTE ACUMULADO	VR. ACTIVO	VR. DEPRECIACION ACUMULADA
1995	9	1.033.020.115,00	0,00	1.033.020.115,00	0,00
1997	2	226.200,00	0,00	226.200,00	0,00
1998	2	1.514.704,00	511.873,01	2.026.577,01	0,00
1999	2	464.972,00	0,00	464.972,00	0,00
2000	1	4.500.000,00	0,00	4.500.000,00	0,00
2001	2	4.236.382,00	0,00	4.236.382,00	0,00
2002	7	14.942.945,00	0,00	14.942.945,00	0,00
2003	2	81.269.600,00	0,00	81.269.600,00	0,00
2004	6	36.275.161,00	0,00	36.275.161,00	0,00
2005	6	2.431.165,00	0,00	2.431.165,00	0,00
2006	10	14.820.297,00	0,00	14.820.297,00	0,00
2007	60	12.771.789,00	0,00	12.771.789,00	0,00
2008	258	205.269.507,00	0,00	205.269.507,00	0,00
2009	16	282.397.172,00	0,00	282.397.172,00	0,00
2010	13	106.772.867,00	0,00	106.772.867,00	0,00
2011	11	77.620.726,80	0,00	77.620.726,80	0,00
2012	1048	2.721.614.593,16	0,00	2.721.614.593,16	0,00
2013	219	1.052.570.556,42	0,00	1.052.570.556,42	0,00
<b>Total general</b>	<b>1674</b>	<b>5.652.718.752,38</b>	<b>511.873,01</b>	<b>5.653.230.625,39</b>	<b>0,00</b>

Elaborado: Equipo Auditor, Fuente: Estados Financieros, bases de datos y otra información remitida por la entidad.

Lo anterior conlleva a que el saldo de la depreciación acumulada y amortización acumulada de los activos mencionados no presente razonablemente su situación financiera, ya que se encuentra sobreestimado y en consecuencia, las cuentas de Propiedad, planta y Equipo, Intangibles, y las cuentas de Patrimonio.

Esta situación evidencia falta de controles internos sobre los procesos de depreciación y de revisión de la calidad de la información.

En general la información de propiedades, planta y equipo e intangibles, no cuenta con el suficiente nivel de precisión, detalle necesario para el control de los mismos, ni para la realización de conciliaciones entre los saldos contables y los saldos de Almacén.

**Respuesta y análisis de la respuesta.**



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

La entidad remitió información depurada y adicional, justificando como se transcribe a continuación el cambio en la información:

- *“La información presentada en el archivo que contiene el desagregado individual de los bienes, corresponde a un reporte histórico que refleja la totalidad de bienes registrados en el sistema de almacén desde el año 1994 hasta el año 2014 como se evidencia en la columna de fecha de compra que presenta la información (Anexo archivo). Que la información que contiene el reporte histórico entregado a la comisión auditora contiene el estado de los bienes, los cuales se clasifican en Anulados (A), Buenos (B), Regulares (R), Baja (J), Bajas 2014 (BJ), Transferencias (T), como se evidencia en el nuevo archivo que les anexamos.*
- *El estado de propiedad planta y equipo consolidado a 31 de diciembre de 2013 presentado por el almacén, fue conciliado con los saldos de contabilidad, anexo informe de conciliación, en el cual se evidencia que partidas que se encuentran registradas en cuentas de orden 834704 Bienes Entregados a Terceros por valor de \$384.525 miles de pesos, que por control el Almacén los tiene registrados como bienes de la entidad.*
- *Con el propósito de facilitar la verificación de los bienes desagregados a nivel individual, se realizó una depuración de del reporte histórico presentado inicialmente.*
- *El valor de los bienes presentados en los Estados Financieros son confiables y razonables, y están soportados con las entradas y salidas de los bienes generadas por el Almacén, información que es tomada directamente de este.*
- *Que producto de la depuración al reporte entregado, se anexa el producto de la depuración, que evidencia que los estados financieros de la entidad corresponde a la realidad de la propiedad planta y equipo de la entidad.*
- *En el proceso que realiza el sistema de depreciaciones y amortizaciones individualizado de bienes se evidencia que No existen valores superiores al valor de los activos.*
- *Revisados los procesos y bienes que el Ministerio refleja en sus estados financieros, y soportados con los documentos de entradas y salidas generados por el Almacén, y en el registro automático del proceso de depreciaciones y amortizaciones, reiteramos muy comedidamente que los estados financieros son confiables presentan cifras razonables.”*

Con base en la nueva información entregada por la entidad se ajustó el hallazgo de acuerdo a como se presentó en párrafos anteriores. Si bien las diferencias comunicadas inicialmente se redujeron considerablemente, dado que aún persisten, el hallazgo se confirma con los ajustes mencionados.

### **Cuentas por Pagar**

**HALLAZGO 29: Cuentas por pagar: Diferencias entre estados financieros y relación individual.**



De acuerdo a las descripciones y dinámicas del Catálogo General de Cuentas del Plan General de Contabilidad Pública, las cuentas por pagar representan las obligaciones que la entidad contable pública adquiere con terceros, relacionadas con las operaciones que lleva a cabo en desarrollo de funciones de cometido estatal.

A 31 de diciembre de 2013 su saldo en Estados Financieros ascendió a \$13.815 millones. No obstante la entidad en su registro individualizado solo tenía registrado a la misma fecha, cuentas por pagar por valor de \$12.261 millones. Esta

Cruzada la información suministrada por la entidad con el saldo en estados financieros se identificaron inicialmente diferencias por valor de \$1.554 millones en el saldo total de la cuenta.

Teniendo en cuenta que dentro del reporte la entidad no remitió el desagregado de la cuenta "2436 Retención en la fuente e impuesto de timbre", se excluyó esta cuenta de la comparación, reduciéndose la diferencia inicialmente comunicada de \$1.554 millones a \$914.858 millones.

Las diferencias identificadas se presentan a continuación:

Tabla No. 23: Diferencias en Cuentas por pagar

Código	Nombre de la Cuenta	Saldo en Estados Financieros	Saldo en relación individualizada entregada por la entidad	Diferencia	Efecto
2.4.01	ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS NACIONALES	12.701.416.558,01	11.985.613.618,90	715.802.939,11	Sobreestimación
2.4.03	TRANSFERENCIAS POR PAGAR	24.816.076,40	24.816.076,40	-	
2.4.25	ACREEDORES	263.217.555,00	64.162.310,00	199.055.245,00	Sobreestimación
2.4.60	CREDITOS JUDICIALES	186.436.554,42	186.436.554,42	-	
	Cuentas por pagar sin Retenciones en la fuente e Impuesto de Timbre (2436)	13.175.886.743,83	12.261.028.559,72	914.858.184,11	

Elaborado: Equipo Auditor, Fuente: Estados Financieros y otra información remitida por la entidad.

Lo anterior revela una sobreestimación en el saldo de las cuentas por pagar a cargo de la entidad.

**Respuesta y análisis de respuesta:**

La entidad en su respuesta informa que no existe diferencia entre los Estados Financieros y los auxiliares individualizados, y que las diferencias son propias del



proceso presupuestal, que se derivaron de entradas a almacén que fueron constituidas como reservas presupuestales.

Es importante aclarar que la comparación realizada no se hizo desde el punto de vista presupuestal (situación que se evalúa en la línea de presupuesto), sino desde el punto de vista contable, porque se le solicitó a la entidad la "Relación individualizada de los terceros que componen la cuenta 240102- Proyectos de inversión a 31 de diciembre de 2013", cuenta que es de la contabilidad de la entidad. Como respuesta, la entidad entregó la totalidad de las Cuentas por pagar, relación con la que se hizo la comparación, razón por la cual no debían presentarse diferencias.

No obstante lo anterior, tal como se mencionó en párrafos precedentes, la diferencia disminuyó ya que la entidad no remitió el desagregado de la cuenta 2436, cuyo saldo en estados financieros fue de \$639 millones, razón por la cual se excluyó del análisis.

Por lo anterior el hallazgo se confirma con los ajustes señalados.

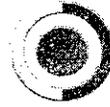
## **Cuentas de orden**

### **HALLAZGO 30 Cuentas de orden acreedoras y cuentas de orden deudoras**

De acuerdo al Plan General de Contabilidad Pública, Manual de Procedimientos, el procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de los procesos judiciales, laudos arbitrales, conciliaciones extrajudiciales y embargos decretados establece que las demandas, arbitrajes y conciliaciones extrajudiciales que se interpongan contra la entidad contable pública deben reconocerse en cuentas de orden acreedoras contingentes. Si como resultado de la evaluación del riesgo por la aplicación de metodologías de reconocido valor técnico o el estado del proceso, se determina que la contingencia es probable, reconoce el pasivo estimado, previa cancelación de las cuentas de orden acreedoras constituidas.

Según estados financieros de la entidad, a 31 de diciembre las Responsabilidades contingentes, generadas por procesos en los que la entidad actuaba como demandada, ascendieron a \$4.641.286 millones. Sin embargo, el desagregado individual de estas contingencias, sumó a la misma fecha \$ 4.640.882 millones.

Similar situación se presenta con los derechos contingentes, mientras que en estados financieros se revelan saldos, correspondientes a procesos en que la entidad actúa como demandante, por valor de \$1.519 millones, en la información suministrada por la entidad, solo se evidencian procesos con pretensiones por valor de \$417,8 millones.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

La CGR revisó nuevamente la información inicial entregada por la entidad y los soportes del comprobante contable 108 (Respuesta a la observación 27. Págs. 50-54,) y concluyó que efectivamente en la observación inicial se incluyó la cuenta 990509 obligaciones potenciales en las responsabilidades contingentes, y la 890514 bonos pensionales para los derechos contingentes, que debía excluirse de este análisis.

Teniendo en cuenta estos ajustes, se procedió a revisar nuevamente la información y se establecieron las siguientes diferencias:

Tabla No. 24: Diferencias en saldo de pretensiones de procesos judiciales en Estados financieros Vs. Desagregado de la entidad

Código	Cuenta	Saldo en Estados Financieros a 31-12-13	Saldo en relación individualizada entregada por la entidad a 31/12/201	Diferencia en Pesos	Diferencia en millones de pesos	Efecto
8.9.05.06	Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos	1.519.203.715,00	417.814.150,00	1.101.389.565,00	1.101,39	Sobrestimación
9.9.05.05	Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos	4.641.286.325.968,00	4.640.882.027.210,00	464.298.758,00	404,30	Sobrestimación

Elaborado: Equipo Auditor, Fuente: Estados Financieros

Lo anterior pone en evidencia inconsistencias de información que generan incertidumbre sobre el saldo real de las pretensiones de los procesos en los que la entidad actúa como demandada y demandante.

Adicionalmente se cruzó la información subida por la entidad al SIRECI con los saldos en los estados financieros, evidenciándose que esta información tampoco es consistente y difiere de la entregada por la entidad como se muestra a continuación:

Tabla No. 25: Diferencias en saldo de pretensiones de procesos judiciales en Estados financieros Vs. Información reportada en SIRECI

Código	Cuenta	Saldo en Estados Financieros a 31-12-13	Saldo en reporte cargado por la entidad en SIRECI a 31/12/201	Diferencia en Pesos	Diferencia en millones de pesos
8.9.05.06	Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos	1.519.203.715,00	389.062.150,00	1.130.141.565,00	1.130,14
9.9.05.05	Litigios y mecanismos alternativos de solución de conflictos	4.641.286.325.968,00	4.545.330.945.757,00	95.955.380.211,00	95.955,36

Elaborado: Equipo Auditor, Fuente: Estados Financieros, SIRECI



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Lo anterior genera incertidumbre sobre el estado real de las pretensiones en que la entidad actúa tanto como demandado como demandante.

### ***Respuesta y análisis de la respuesta***

La entidad en su respuesta afirma que una vez revisada la cuenta 9120 Litigios y Demandas por valor de \$4.641 millones y el desagregado individual de Litigios y Demandas determinó que no se presenta diferencia alguna.

Al respecto la Contraloría debe aclarar que el valor de esta cuenta no es de \$ 4.641 **millones** como lo menciona la entidad, sino de \$4,641 **billones**, situación que puede verificarse en estados financieros y en la suma de las relaciones de procesos, preparadas por la entidad.

Teniendo en cuenta que en la observación inicial se incluyó la cuenta 990509 Obligaciones Potenciales en las Responsabilidades contingentes y que este valor no debía estar justificado con la información de procesos judiciales se ajustó el hallazgo excluyendo esta cuenta.

Por lo anterior el hallazgo se confirma con los ajustes respectivos de acuerdo al análisis de la respuesta de la entidad.

### **Ajustes contables**

**HALLAZGO 31: Ajustes realizados mediante comprobantes denominados en el SIIF como Acto Administrativo, los cuales corresponden a asientos contables manuales.**

Las Normas Técnicas relativas a los soportes, comprobantes y libros de contabilidad en los párrafos 337 y 338 del Plan General de Contabilidad Pública señalan:

337. Noción. Los documentos soporte comprenden las relaciones, escritos o mensajes de datos que son indispensables para efectuar los registros contables de las transacciones, hechos y operaciones que realicen las entidades contables públicas. Deben adjuntarse a los comprobantes de contabilidad, archivarse y conservarse en la forma y el orden en que hayan sido expedidos, bien sea por medios físicos, ópticos o electrónicos.

El numeral 3.7 de la Resolución 357 de Julio de 2008, —mediante la cual se adoptó el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación, señala:



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

“—3.7. Soportes documentales. La totalidad de las operaciones realizadas por la entidad contable pública deben estar respaldadas en documentos idóneos, de tal manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria. Por lo cual, no podrán registrarse contablemente los hechos económicos, financieros, sociales y ambientales que no se encuentren debidamente soportados.

Son documentos soporte las relaciones, escritos, contratos, escrituras, matrículas inmobiliarias, facturas de compra, facturas de venta, títulos valores, comprobantes de pago o egresos, comprobantes de caja o ingreso, extractos bancarios y conciliaciones bancarias, entre otros, los cuales respaldan las diferentes operaciones que realiza la entidad contable pública.

En cada caso, el documento soporte idóneo deberá cumplir los requisitos que señalen las disposiciones legales que le apliquen, así como las políticas y demás criterios definidos por la entidad contable pública. De conformidad con el desarrollo de la gestión contable por procesos y los manuales de procedimientos implementados en las entidades, se deberá hacer un análisis y evaluación de los diferentes tipos de documentos que sirven de soporte a las operaciones llevadas a cabo, así como la forma y eficiencia de su circulación entre las dependencias, y entre la entidad y los usuarios externos, con el propósito de tomar las medidas que sean necesarias para garantizar un eficiente flujo de documentos...”.

Durante la vigencia 2013 se realizaron 94 ajustes manuales en la contabilidad por valor de \$370.839 millones<sup>13</sup>

En ejercicio del proceso auditor se solicitaron los originales en calidad de préstamo o los documentos escaneados con los correspondientes soportes, de 20 de estos comprobantes, por valor de \$193.367 millones, siendo una muestra del 52.14% del valor total registrado.

Teniendo en cuenta que la información remitida en un principio por la entidad no obedeció a la información solicitada se reiteró la solicitud. En la nueva respuesta la entidad informó que *“en cuanto a la documentación que soporta los valores registrados en cada uno de ellos están en los diferentes boletines de Tesorería y en ajustes de registros presentados por el SIIF en la parametrización de las cuentas los cuales debemos trasladar a las diferentes cuentas del balance, esta información se puede cruzar y evidenciar con nuestros auxiliares del SIFAME, como programa alterno”*.

---

<sup>13</sup> Se excluye de este total el comprobante de ajustes Tipo Acto Administrativo No. 108, por valor de 2,56 billones.



Es importante aclarar en este punto que no pueden asociarse estos soportes con los que se encuentran en los boletines de tesorería, ya que estos están soportando otras transacciones, y si se hacen ajustes sobre los mismos se harán con base en documentos adicionales que soporten los cambios.

Con respecto a la explicación que se da sobre los auxiliares de SIFAME, debe aclararse que un auxiliar no es un soporte contable, aun cuando sea una herramienta importante y necesaria para depurar una cuenta, por sí mismo no representa un soporte.

La respuesta de la entidad ratifica el hecho de que los comprobantes contables solicitados no cuentan con los soportes idóneos necesarios para su registro tal como lo establecen las normas citadas, y en consecuencia no son susceptibles de verificación y comprobación los hechos económicos registrados allí.

Dentro de la evaluación realizada a estos comprobantes se pudo evidenciar que en muchos de los comprobantes se realizan registros cuyo propósito es depurar las cuentas. En otros registros se evidencia la compensación de saldos entre cuentas que normalmente no se usarían simultáneamente para registrar un hecho económico.

Lo anterior, pese a que dentro de los principios contables se encuentra el de "No compensación - En ningún caso deben presentarse partidas netas como efecto de compensar activos y pasivos del balance, o ingresos, gastos y costos que integran el estado de actividad financiera, económica, social y ambiental.

### ***Respuesta y análisis de la respuesta.***

La entidad respondió que:

- ✓ *"El sistema SIIF como sistema oficial tiene parametrizada la ejecución de los rubros presupuestales asociados a registros contables automáticos. Parametrizaciones estas que son realizadas directamente por la Contaduría General de la Nación.*
- ✓ *Una vez verificada la información contable mensualmente, se observa que existen muchas parametrizaciones que no corresponden a la realidad financiera de la entidad*
- ✓ *El Ministerio debe realizar una gran cantidad de registros manuales, porque el SIIF tiene parametrizados procesos que no están afectando directamente las cuentas contables como en los casos particulares de: Fondo de Compensación - concepto Recaudo y pagos a las CARs por medio del banco Avvillas en las cuentas de ahorros y corriente, el sistema registra por cargue de extractos los ingresos, pero no está registrando tesoralmente, los giros los registramos manualmente.*
- ✓ *La obligación de las nóminas las carga el SIIF directamente a la cuenta 250501 - Nomina por Pagar y debemos hacer una clasificación manual de las cuentas que tienen que ver con prestaciones como se evidencia en documento soporte.*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- ✓ Las obligaciones que están amparados por programas de inversión que tienen que ver con adquisición de bienes, el sistema los carga a las cuentas de gastos de inversión social y debemos clasificarla manualmente en las cuentas correspondientes de almacén. Adjuntamos documento soporte.
- ✓ Las obligaciones de cajas menores, son procesos automáticos y estos también los debemos clasificar con registros manuales.
- ✓ Los pagos de las planillas de seguridad social deben ser ajustados manualmente, el sistema toma directamente los descuentos aplicados en la nómina, sin embargo genera ajustes manuales.
- ✓ El registro de entradas y salidas de almacén, las depreciaciones y amortización de intangibles se realiza con registros manuales adjunto documento soporte.

*Por lo expuesto, se evidencia que los múltiples registros manuales se realizan teniendo en cuenta que la entidad debe reflejar los hechos financieros en concordancia con el régimen de contabilidad Pública, para lo cual se hace necesario el registro manual cuando en el proceso de análisis determine que los registros contables automáticos no se enmarcan en la dinámica de cuentas establecida en el régimen de Contabilidad Pública, garantizando así la generación de Estados Contables razonables que correspondan a la realidad de las operaciones”*

### **Respuesta y análisis de la respuesta.**

Al respecto es importante mencionar que la CGR no ha cuestionado la necesidad de hacer registros manuales y reclasificaciones, situación que es normal en la contabilidad pública, lo que cuestiona es la inexistencia del soporte y su conservación documental, ya que por ejemplo en el caso de las reclasificaciones se debe demostrar que hubo un registro inicial erróneo (de acuerdo a lo que menciona el MADS de la parametrización errónea).

La inexistencia de estos soportes finalmente incide en la confiabilidad de la información contable. Al respecto, la entidad remitió en su respuesta tres anexos con una totalidad de 165 folios que fueron revisados por el equipo auditor al detalle. Una vez finalizado el análisis de los mismos se concluye que dichos documentos no soportan los hechos económicos de los comprobantes solicitados por la auditoría.

En general dentro de la documentación remitida se puede concluir que:

- Los documentos entregados no corresponden a la totalidad de los comprobantes solicitados, se solicitaron 19 comprobantes y sus anexos y solo se remitieron 6 de los cuales 2 no fueron solicitados por el grupo auditor.
- Algunos comprobantes traen soportes cuyos valores no sustentan los valores registrados ni tampoco son coherentes con las cuentas contables afectadas. Otros, son reportes del sistema financiero, principalmente de



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

auxiliares, donde ya está afectada la cuenta con el registro solicitado, razón por la cual tampoco constituyen soportes.

- La información entregada es incomprensible, si se tiene en cuenta que son una acumulación de documentos sin totalización, análisis, etc., y no permite la "Verificabilidad" de los hechos económicos, característica cualitativa de la información contable pública, de acuerdo al Plan General de Contabilidad.
- Muchos de los documentos entregados tienen fecha de impresión posterior a la entrega de observaciones por parte de la CGR, lo que evidencia que estos documentos no acompañan al comprobante original tal como debe ser de acuerdo a lo establecido por el PGC.

La situación evidenciada tiene relevancia si se analiza una estadística de toda la contabilidad de la entidad:

Tabla No. 26 Movimientos contables por Tipo de Comprobante

Tipo de Comprobante	No. De registros	% Total de registros	Movimiento Débito \$	Movimiento Crédito \$	% Total \$
ACTO ADMINISTRATIVO	94	0,59%	370.839.929.455,37	(370.839.929.455,37)	40,32%
CNT051	574	3,62%	45.454.803.999,59	(45.454.803.999,59)	4,94%
EPG055	112	0,71%	22.966.650,00	(22.966.650,00)	0,00%
EPG056	10	0,06%	1.343.072,00	(1.343.072,00)	0,00%
EPG066	5288	33,32%	154.914.172.278,80	(154.914.172.278,80)	16,84%
EPG067	202	1,27%	8.631.467.183,00	(8.631.467.183,00)	0,94%
EPG071	10	0,06%	6.637.521,20	(6.637.521,20)	0,00%
EPG072	107	0,67%	6.223.864.346,74	(6.223.864.346,74)	0,68%
EPG116	8	0,05%	378.421.255,49	(378.421.255,49)	0,04%
EPG124	2	0,01%	71.873.247,74	(71.873.247,74)	0,01%
EPG134	33	0,21%	51.514.134,84	(51.514.134,84)	0,01%
ING016	1665	10,49%	89.932.903.921,27	(89.932.903.921,27)	9,78%
ING022	8	0,05%	7.443.232.595,39	(7.443.232.595,39)	0,81%
ING027	1	0,01%	135.263.351,00	(135.263.351,00)	0,01%
ING077	1	0,01%	265.741.167,00	(265.741.167,00)	0,03%
OTROS	16	0,10%	49.433.259.457,44	(49.433.259.457,44)	5,37%
PAG046	300	1,89%	6.795.122.078,19	(6.795.122.078,19)	0,74%
PAG047	6429	40,51%	144.741.291.684,21	(144.741.291.684,21)	15,74%
PAG049	1004	6,33%	34.370.742.844,09	(34.370.742.844,09)	3,74%
PAG056	8	0,05%	47.756.287,00	(47.756.287,00)	0,01%
<b>Total general</b>	<b>15.872,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>919.762.306.530,36</b>	<b>(919.762.306.530,36)</b>	<b>100,00%</b>

Se excluyen comprobantes de cierre y comprobante por valor de \$2,56 billones relacionado con contingenci

Elaborado; Equipo Auditor, Fuente: SIIF



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Se concluye del cuadro anterior, que uno de los comprobantes que menos tiene movimiento es el de Acto Administrativo (comprobantes de ajuste manuales), con solo 94 de 15.872 comprobantes, sin embargo, con esos 94 comprobantes se registran movimientos en pesos que superan el 40% de los registros de la entidad.

Para movimientos como pagos e ingresos los controles impuestos por el sistema de gestión de calidad son evidentes ya que hacen parte de una cadena de autorizaciones que permite verificar los hechos económicos y encontrar una inconsistencia si la hubiere, sin embargo, no ocurre así con los ajustes que se mencionan en este hallazgo, que aun cuando exista la justificación de hacerse los registros, no hay documentación asociada que la soporte, ni un sistema de verificación y revisión que de garantía de que los hechos económicos se están registrando como debiera.

Por lo dicho anteriormente el hallazgo se mantiene.

### **Opinión con Salvedades**

En nuestra opinión, por lo expresado en los párrafos precedentes, excepto por las sobreestimaciones presentadas en las cuentas de propiedad, planta y equipo, depreciación acumulada, amortización acumulada, valorizaciones, adquisición de bienes y servicios nacionales y acreedores y la subestimación en la cuenta de intangibles, que en su conjunto suman \$13.459 millones, los estados financieros del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, presentan razonablemente la situación financiera, en sus aspectos más significativos por el año terminado el 31 de diciembre de 2013 y los resultados del ejercicio económico del año que terminó en esta fecha, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

### **CONTROL INTERNO CONTABLE**

La calificación del sistema de control interno contable es de 1.7 que significa "Con deficiencias" ya que se detectaron debilidades en los mecanismos de control para la legalización de anticipos y la preparación y revelación de la información financiera, principalmente la relacionada con la Propiedad, planta y equipo, Intangibles, Depreciaciones, Amortizaciones y Valorizaciones y con el proceso de elaboración de comprobantes contables.

### **Boletín De Deudores Morosos**

La entidad registró la información a la Contaduría General de la Nación correspondiente al Boletín de Deudores Morosos a 31 de diciembre de 2013, de



acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1066 del 2006 y Resolución 531 del 24 de noviembre de 2009 de la CGN.

1.1.4.2 Evaluación Financiera Crédito BIRF 8133Co

A 31 de diciembre el Ministerio tenía vigente el Crédito 8133, suscrito con el BIRF, por una cuantía de US 10 millones.

El objetivo general de este crédito es "Desarrollar 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 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."

A 31 de diciembre de 2013, de acuerdo a la información entregada por la entidad los desembolsos y justificaciones del crédito fueron los siguientes

Tabla No. 27. Desembolsos y justificaciones

Año	No. de Solicitud	Total reembolsado - Justificado		Total Solicitado	Fecha Desembolso	TRM Fecha de Desembolso	Total Desembolsado COP
		Dolares	Pesos				
2012	1			1.000.000,00	6-nov-12	1.828,80	1.828.800.000,00
	2	855.065,35	1.526.972.701,00	855.065,35	20-nov-13	1.825,79	1.561.169.765,39
2013	3	733.180,91	1.372.248.085,00	733.130,91	5-nov-13	1.901,22	1.393.938.209,71
	4	925.009,22	1.775.706.837,00	925.009,22	16-dic-13	1.939,87	1.786.072.952,62
Total		2.513.265,48	4.674.927.623,00	3.513.255,48	165.785,00	7.468,68	6.689.592.527,71

DESCRIPCIÓN	VALOR	%
MONTO DEL PRESTAMO	10.000.000,00	
MONTO DESEMBOLSADO	3.513.255,48	35%
MONTO JUSTIFICADO	2.513.265,48	25%
MONTO POR DESEMBOLSAR	6.486.744,52	65%
VALOR EN LA CUENTA	690.693,12	

Fuente: Presentación MADS

De acuerdo a la evaluación realizada se estableció el siguiente hallazgo:

**HALLAZGO 32: Planeación en el Financiamiento Adicional del Programa de Inversión para el Desarrollo Sostenible - Crédito BIRF 8133-Co**

El 14 de marzo de 2005 el Departamento Nacional de Planeación mediante Documento CONPES 3343 dio concepto favorable a la nación para aprobar "i) los lineamientos y estrategias de desarrollo sostenible para los sectores de Agua, Ambiente y Desarrollo Territorial, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo - PND 2002-2006 "Hacia un Estado Comunitario", y que tienen por objeto unir los esfuerzos del Gobierno Nacional para el cumplimiento de las Metas del Milenio relacionadas con garantizar la sostenibilidad ambiental, y su contribución a la reducción de la pobreza y la mortalidad infantil, y ii) la autorización a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por US \$7



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar parcialmente el Programa de Inversión para el Desarrollo Sostenible – IDS”.

Durante la vigencia 2012 se finalizó la ejecución del crédito 7335-Co por US7 millones, pero antes de su finalización se inició el trámite para obtener financiamiento adicional.

El 2 de diciembre de 2011, mediante documento CONPES 3716 se dio “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”

Dentro del alcance previsto para cada uno de los componentes de acuerdo al documento CONPES 3716 se aprobaron algunas actividades específicas, que justificaban precisamente la adquisición de financiamiento adicional.

Tal es el caso del componente de salud ambiental por \$ US1.5 millones, que de acuerdo al documento CONPES 3716:

*“tiene por objeto dar continuidad a acciones orientadas a disminuir el impacto en salud pública (morbilidad y mortalidad) asociado a la contaminación del aire. Para la financiación adicional la ejecución de este componente será implementada completamente por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (ver Cuadro 1), contemplando dos subcomponentes: **(i) instalación de un laboratorio de prueba de emisiones (Centro de Homologación) de fuentes móviles (motocicletas y vehículos livianos y medianos) con el fin de garantizar una medición precisa de estas fuentes en las condiciones específicas para Colombia** y **(ii) control y vigilancia de la contaminación atmosférica, incluyendo el diseño del modelo del Sistema Unificado de Información de Salud Ambiental (SUISA), el fortalecimiento del Sistema de Información sobre Calidad del Aire (SISAIRE) y el apoyo a las autoridades ambientales en la implementación de las normas de ruidos y olores ofensivos, vigilancia de la calidad del aire y reglamentación de emisiones de fuentes fijas.**” (Señalado nuestro)*

Evaluada la gestión de los recursos obtenidos del crédito BIRF 8133 del Banco Mundial, se observa que la actividad relacionada con la instalación de un laboratorio de prueba de emisiones, de acuerdo a lo manifestado por la entidad no se va a cumplir, en razón a que el costo de este laboratorio es muy alto y la asignación aprobada no es suficiente.

Esta situación evidencia debilidades en la planeación del crédito ya que actividades que han sido justificadas ante el DNP para la aprobación de recursos,



mediante la adquisición de deuda externa, como es el caso de la instalación del laboratorio, no contaba con los estudios técnicos y financieros suficientes que le permitieran a la entidad y al Estado garantizar el cumplimiento de las metas del programa.

***Respuesta y análisis de la respuesta.***

La entidad informa que "debido a restricciones de tipo técnico, financiero y jurídico, el préstamo no puede garantizar la ejecución completa de las inversiones requeridas para el montaje y puesta en marcha de un Centro de Homologación para emisiones vehiculares" y que "durante el proceso de evaluación y negociación del préstamo, no se contaba con estudios de prefactibilidad o factibilidad técnica y financiera del Centro de Homologación, sin embargo el MADS solicitó incluir este proyecto sobre una base estimada de USD 4 millones.

De otra parte informa que dentro del proceso de preparación del préstamo se decidió que los recursos para apoyar esta iniciativa fueran asignados al MADS, por un valor de USD 1 millón.

De acuerdo al MADS estos recursos se encontraban destinados de manera prioritaria a financiar estudios de factibilidad y diseño.

Al respecto es importante acotar que el compromiso en el Contrato de Empréstito es efectivamente la instalación del centro de homologación, y que el mismo es el resultado de una evaluación previa soportada en documento CONPES, hechos que quedaron soportados en documentos.

Por lo anterior se confirma el hallazgo, ya que los estudios no fueron previos a este compromiso, si no que se realizaron dentro de la etapa de ejecución del crédito. Ahora bien, si no se contaba con estos estudios los mismos pudieron ser incluidos dentro de la programación del crédito, y no la meta específica de instalación del Laboratorio, ajustándose al presupuesto solicitado.

En cuanto a la solicitud del cambio de destinación de recursos para la evaluación de los créditos a través de una auditoría, la CGR acepta la respuesta de la entidad y por tal razón el hallazgo se ajusta.

Por lo anterior, el hallazgo se confirma con los ajustes respectivos.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

### 1.1.5 Evaluación del Control Interno

#### **HALLAZGO 33: Función Oficina Control Interno.**

El artículo 9 de la Ley 87 de 2003 define la unidad u oficina de coordinación del control interno así: “Es uno de los componentes del Sistema de Control Interno, de nivel gerencial o directivo, encargado de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, asesorando a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos.”

El numeral 4 del artículo 14 del Decreto 3570 de 11 establece como una de las funciones de la Oficina de Control Interno: “*Verificar el cumplimiento de las políticas, normas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas del Ministerio, así como, recomendar los ajustes pertinentes y efectuar el seguimiento a su implementación.*”

La Oficina de Control Interno realiza una evaluación al cumplimiento del plan acción y de sus indicadores, basada en el reporte generado por la oficina asesora de planeación y no se evidencia seguimiento y verificación con los ejecutores directos de los proyectos de las diferentes direcciones, aunado a que la calificación la tomó de la Actividad Principal del PA (que se constituye en una meta, de acuerdo a la metodología aplicada por la Oficina Asesora de Planeación), circunstancia que genera un porcentaje de cumplimiento diferente al realmente ejecutado. (Anexo Cuadro). Adicionalmente, la evaluación realizada por CI al cumplimiento del plan de acción se realiza dentro de su plan de auditoría 2014, por lo tanto las recomendaciones planteadas no dan cumplimiento a la función legal de dicha Oficina cuyo objetivo principal es la verificación para de ello derivar las recomendaciones.

Tabla No. 28: REPORTE COMPARATIVO DEL SEGUIMIENTO PLAN DE ACCION 2013 OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN vs OFICINA DE CONTROL INTERNO

ACTIVIDAD	INDICADOR	O. ASESORA PLANEACIÓN %	O. CONTROL INTERNO %
<b>DIRECCIÓN ASUNTOS AMBIENTALES SECTORIAL Y URBANA</b>			
A.1 Definición y seguimiento a la implementación de estrategias e instrumentos para la reducción del uso de mercurio en proyectos de minería	N° de proyectos pilotos ejecutados	83	75
A.4 Fortalecimiento y asistencia técnica al proceso de evaluación, seguimiento y sanción administrativa de las Autoridades Ambientales en temas mineros.	N° de CARS fortalecidas en el procedimiento sancionatorio ambiental	80	100
A.5 Elaboración de lineamientos técnicos para implementar mejores prácticas ambientales en el sector de hidrocarburos	N° de instrumentos técnicos elaborados en el sector de hidrocarburos	85	80
A.12 Estrategias para la prevención y reducción de la contaminación del aire en el sector industrial y manufacturero	N° de instrumentos técnicos y normativos adoptados	88	80
<b>DIRECCIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO</b>			
A.2 Formulación e implementación de los Planes Sectoriales de Adaptación.	SISMEG: Planes sectoriales y/o Territoriales con incorporación de Políticas de Adaptación de cambio climático	70	85
A.3 Formulación e implementación de los planes territoriales de adaptación.	SISMEG: Planes sectoriales y/o Territoriales con incorporación de Políticas de Adaptación de cambio climático	70	85
A.8 Mejorar la participación del país en mecanismos de mercado de carbono internacionales.	SISMEG: Proyectos identificados para el Mecanismo de Desarrollo Limpio-MDL- otros mercados de carbono y acciones de mitigación del país	61	81



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

A.11 Implementar estrategias de educación y de comunicación de información sobre cambio climático	Número de grupos de actores capacitados en temas de adaptación y mitigación de cambio climático	87	100
<b>DIRECCIÓN ASUNTOS MARINOS, COSTEROS Y RECURSOS ACUÁTICOS</b>			
A.1 Incorporar dentro del ordenamiento ambiental del territorio los ecosistemas marinos, costeros e insulares.	Hectáreas de áreas marinas, costeras e insulares ordenadas	60	20
A.2 Diseñar, coordinar y fortalecer programas de conservación y restauración de ecosistemas marinos, costeros e insulares.	Incrementar el % del territorio marino, costero e insular conservado/ respecto al territorio marino costero e insular total	43	5
A.4 Establecer lineamientos técnicos para el uso y manejo integral de los servicios ecosistémicos acuáticos, marinos y costeros	áreas estratégicas con manejo eficiente de por lo menos un servicio ecosistémico por parte del sector turístico	79	100
A.6 Establecer programas para la prevención y mitigación de la erosión costera en los litorales colombianos	Estudios realizados para prevenir y mitigar la erosión costera	57	30
A.7 Incorporar la variable de riesgo y cambio climático dentro de la gestión sostenible de los ecosistemas marinos, costeros e insulares	#medidasdeadaptaciónbasado enecosistemasenimplementaciónparareducirlosriesgosyefectosdel cambio climático	75	50
<b>DIRECCIÓN BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS</b>			
A.2 Ordenación Forestal para el manejo sostenible del bosque natural	Áreas forestales ordenadas adoptadas mediante acto administrativo	49	6
A.6 Prevención de la deforestación de los bosques naturales	Porcentaje de avance en la formulación de la estrategia nacional REDD+	97	100
A.9 Definición y orientación de la implementación de estrategias para la Conservación de páramos	Número de hectáreas de ecosistemas de páramo con delimitación a escala 1:25000	63	50

Fuente: Informe Evaluación Plan de Acción 2013 Oficina Control Interno y Seguimiento Plan de Acción consolidado 2013 Oficina Asesora de Planeación



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Este hallazgo se ha evidenciado en los resultados de auditorías de vigencias anteriores, es decir que es reiterativo, como se relaciona a continuación:

#### VIGENCIA 2011

*"Hallazgo 30 Oficina de Control Interno.*

*De acuerdo al artículo 9º de la Ley 87 de 1993, una de las funciones de la Oficina de Control Interno es la de asesorar a la dirección en la evaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos.*

*La OCI del Ministerio en la evaluación realizada al Plan de Acción de la entidad, se limita a transcribir los resultados que genera el aplicativo Sinapsis, y basado en estos resultados presenta su informe de seguimiento, sin realizar verificación con los ejecutores de cada uno de los proyectos, como se observa en los siguientes casos:" .....*

#### VIGENCIA 2012

*"H12 Informes Oficina de Control Interno*

*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."*

Por último, de acuerdo a lo establecido por esta comisión y lo observado en las dos vigencias anteriores, el Ministerio incurre en las mismas debilidades en el tema de Control Interno, lo cual refleja que no se da cumplimiento al Plan de Mejoramiento, generando para el MADS desgaste administrativo y que no se utilice el control fiscal como herramienta para el mejoramiento continuo de las entidades del Estado.

De igual manera se evidenció que en desarrollo de la auditoría y en estudio y análisis a la contratación, deficiencias en la elaboración y archivo de la documentación soporte de los contratos y convenios, la foliación de los expedientes no es consecutiva, se interrumpe, por falta de coordinación y comunicación entre las áreas que tienen a cargo los convenios de apoyo y cooperación, lo cual dificulta el seguimiento a la ejecución por no existir e implementar correctivos.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

### ***Respuesta y análisis de la respuesta.***

De los soportes suministrados por la oficina de control interno de las auditorías adelantadas durante la vigencia 2013 se observa que adelantó informes a las siguientes áreas:

#### DAMCRA –

- Informe del 3 de diciembre de 2013 – evaluación de enero a octubre de 2013. En este informe se analizaron 2 contratos uno de consultoría con JAM Ingenieros y un Convenio Interadministrativo con la Alcaldía de Puerto Colombia – Departamento del Atlántico, para el seguimiento de actividades de prevención y mitigación de la erosión costera, la cual corresponde a una de las 8 actividades principales que conforman el PA de la Dirección.
- Informe 22 de marzo de 2013 – Informe seguimiento ejecución Plan de Acción 2012.

#### Recurso Hídrico

Informe del 22 de octubre de 2013

#### Asuntos Internacionales

Informe octubre 11 de 2013

#### Negocios Verdes

Informe de marzo 15 de 2013 al plan de acción 2012

Adicionalmente, la OCI presenta actividades de seguimiento y control al plan de acción con corte a 30 de junio de 2013 y seguimientos puntuales a temas relacionados con: Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos; Dirección de Gestión de Recurso Hídrico; Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles (vigencia 2012); y Oficina de Asuntos Internacionales.

Para la CGR los seguimientos puntuales realizados por la OCI, no permiten cumplir su función de Oficina Asesora para la Alta Dirección del MADS, por cuanto en los últimos años ha dejado sin evaluar áreas misionales de gran importancia como son: DAASU, Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, Cambio Climático, Dirección General de ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del Sistema Nacional Ambiental; además, en las evaluaciones realizadas los soportes no fueron suministrados en su momento a la comisión de la CGR, por lo tanto se confirma el hallazgo sin la incidencia disciplinaria.



### 3. Atención Denuncias

Se atendieron dos solicitudes ciudadanas en las cuales no se evidenciaron hallazgos.

### 4. Seguimiento a Funciones de Advertencia

#### **FUNCIÓN DE ADVERTENCIA OCUPACIÓN ILEGAL DEL ESPACIO PÚBLICO DE LAS AREAS COSTERAS Y MARINAS 2013 EE019667**

DIMAR, es la máxima autoridad marítima del país, a ella le compete la regulación, control y vigilancia de las actividades marítimas, lleva además los registros de las naves, artefactos navales y gentes de mar y concede las licencias permisos y autorizaciones para el funcionamiento de estas y del ejercicio profesional de aquellos; es además la encargada de vigilar y evitar la contaminación marítima, dando cumplimiento a las Leyes y normas sobre protección del medio ambiente y prevención de la contaminación y es la garante del cumplimiento de los convenios Internacionales que como el de MARPOL 73/78, se suscribieron y ratificaron por la Ley para prevenir la contaminación producida por los buques.

La DIMAR, además concede permisos, concesiones y licencias para uso de aguas, playas y zonas de bajamar, para el ejercicio de actividades marítimas distintas de las portuarias; esta situación la obliga a tener una estrecha coordinación con las autoridades ambientales especialmente con las corporaciones para el ejercicio de estas funciones.

La DIMAR, por tener jurisdicción en los mares nacionales y en las zonas costeras, en el área comprendida entre los 50 metros desde el punto de división de las aguas hacia la porción continental, es la entidad llamada a ejercer actividades de control, vigilancia de las actividades marinas que puedan causar contaminación a este medio.

El Decreto Ley 2324 de 1984 en su Artículo 2º Jurisdicción. La Dirección General Marítima y Portuaria ejerce su jurisdicción hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva, en las siguientes áreas: aguas interiores marítimas, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo; y todos aquellos sistemas marinos y fluviomarinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo marinos, aguas supradyacentes, litorales, incluyendo playas y terrenos de bajamar, puertos del país situados en su jurisdicción; islas, islotes y cayos y sobre los ríos que a continuación se relacionan, en las áreas indicadas...  
Parágrafo 2. Las costas de la Nación y las riberas del sector de los ríos de su jurisdicción en una extensión de cincuenta (50) metros medidos desde la línea de



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

la más alta marea y más alta creciente hacia adentro, están sometidos a la Dirección General Marítima y Portuaria.

El mismo Decreto en el Artículo 166, establece: "Bienes de uso público. Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes solo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente Decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni subsuelo"

En 2006 la Contraloría había publicado el Informe del Estado de los Recursos Naturales 2005-2006 en el cual puso de manifiesto que "el fenómeno de ocupación tiene como objetivo final obtener beneficios económicos, especialmente, a partir de la venta de terrenos a grandes constructores". Igualmente precisaba que si bien se encuentran grupos de población marginada en la ocupación de estas áreas existe una proporción significativa de población de altos ingresos o de importantes sectores económicos, principalmente los que se dedican a la prestación de servicios turísticos. "La construcción de corredores viales sin planificación, ha favorecido además la ocupación a los lados de la vía y destruido gran parte de los manglares".

A pesar de que la Contraloría ha advertido varias veces sobre la necesidad de evitar la ocupación ilegal de estas zonas teniendo en cuenta que son "bienes de uso público los cuales son inalienables, imprescriptibles e inembargables" en donde "nadie podrá construir, sino con permiso especial de la autoridad competente", investigaciones recientes del Invemar indican que las zonas pobladas del litoral caribe colombiano muestran signos de erosión asociados en general a un mal manejo del espacio costero y la consiguiente alteración de los procesos que allí se dan, como el aumento en las áreas inundables de los litorales Caribe y Pacífico ante un posible ascenso en el nivel del mar. "Los ecosistemas coralinos, de manglar y de playas y playones son los más vulnerables ante un ascenso en el nivel del mar", señala el informe.

Teniendo suficiente evidencia de afectación a los recursos públicos y el riesgo que genera para la población que se asienta en las zonas invadidas por la construcción de estos proyectos inmobiliarios -que representan un desarrollo económico a corto plazo-, el ente de control asegura que "de no agilizar las restituciones que correspondan se estaría aumentando el grave impacto ambiental ocasionado por la ocupación indebida de las zonas de bajamar y costas y pérdida de la propiedad del Estado con lo cual se podría generar daño al patrimonio económico y ambiental del país" .



## Conclusión CGR

En el Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974, Código de los Recursos Naturales en su Artículo 104.- La ocupación permanente de playas solo se permitirá para efectos de navegación. La transitoria requerirá permiso exceptuada la que se verifique para pesca de subsistencia.

El MADS informa que haciendo seguimiento a la función de advertencia, requirió el 30 de octubre de 2013 a entidades como: CARDIQUE, CODECHOCO, CVC, CVS CORPAMAG, CRA, CORPOGUAJIRA, CARSUCRE, CORPOURABA, EPA, a las cuales les hizo requerimientos sobre las actuaciones que han adelantado como autoridad ambiental (Procesos administrativos y denuncias penales); en relación con la función de advertencia por ocupación ilegal de espacio público de las áreas costeras y marinas.

El MADS recibe la información de las diferentes entidades y la consolida, enviando a la CGR como anexo de la respuesta antes mencionada. A continuación se presenta un resumen de la información suministrada por las corporaciones.

### Corporación Vigencias Reporte de actuaciones

CARDIQUE 2012 y 2013 6 casos en 3 avoca conocimiento, 1 se inicia indagación preliminar, 1 estudio, 1 concepto técnico.

CVC 2011 y 2012 4 actuaciones auto de cierre, 2 verificaciones medida preventiva y un auto apertura), todos por infracción recurso bosque.

CVS 2012 y 2013 Plan de Gestión Institucional 2012 – 2015, Convenios con INVEMAR. Informa de 4 visitas, pero no reporta ninguna medida tomada.

CRC 2013 Visitas de inspección, vigilancia y control a zonas de bajamar municipio de Guapí y Timbiquí.

CRA 2013 Visita de Vigilancia y control en ronda de la Ciénaga de Mallorquín y municipio de Puerto Colombia. No se reportan medidas tomadas.

CORPAMAG 2013 Denuncia a la Capitanía del Puerto de Santa Marta, invasión espacio público Kiosko Hotel Ballena Azul.

CORPOGUAJIRA 2013 Acciones reportadas: estudios, estrategias de descontaminación, educación ambiental; monitoreo, control y seguimiento.

CORPOURABA 2002 Estudio de Caracterización y Zonificación de los manglares del Golfo de Uraba.

El 9 de enero de 2014, la Directora de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos, del MADS dio respuesta a la Contraloría General sobre la función de advertencia por ocupación ilegal del espacio público de las áreas marinas y costeras, en el sentido de presentar la información recibida de las autoridades ambientales costeras del país de conformidad con las consultas realizadas sobre la referida función de advertencia.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Así mismo el MADS a través de la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos – DAMCRA, comunica que la Dirección ha recibido denuncias de presunta ocupación ilegal de bienes de uso público, las cuales ha trasladado a autoridades competentes. Con matrículas protegerán baldíos de la nación.

De acuerdo con la Superintendencia de Notariado y Registro, a inicios de diciembre se estarían realizando las primeras matrículas inmobiliarias de las playas de Colombia, a nombre de la Dimar-Nación.

La iniciativa hace parte del trabajo interinstitucional que vienen realizando la Dirección General Marítima, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Instituto de Desarrollo Rural, la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación, liderado por la Superintendencia de Notariado y Registro, con el propósito de evitar la ocupación fraudulenta de los bienes del Estado. Estas acciones se podrán realizar gracias a la Ley 1579 de 2012, por la cual se expidió el nuevo Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, “que permite que todos los baldíos del Estado tengan registro”.

Esa matrícula inmobiliaria comprende todos los bienes de uso público en el litoral, como las aguas marítimas, las playas, los terrenos de bajamar y las aguas de los ríos bajo su jurisdicción.

## **FUNCIÓN DE ADVERTENCIA 2010EE50771 DEL 27 DE AGOSTO DE 2010**

### **PLANES O PROGRAMAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE INCENDIOS FORESTALES**

Con la Ley 1523 del 24 de abril de 2012, se adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD, con la cual se derogó la Ley 46 de 1988 y el Decreto 919 de 1989 que organizó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Con esta nueva Ley se pretende adoptar una visión integral de gestión de riesgos de desastres, que incluya el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo efectivo de desastres asociados con fenómenos naturales y humanos no intencionales.

Con la Ley 1523 de 2012 se crearon los Comités Nacionales para la Gestión del Riesgo, los cuales son instancias de asesoría, planeación y seguimiento, destinadas a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento, de reducción del riesgo y de manejo de desastres, bajo la dirección



de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (creada mediante Decreto 4147 del 3 de noviembre de 2011)

El Consejo Nacional, que es la instancia superior que orienta todo el sistema, está integrado por: El Presidente de la República, Ministros, Director del Departamento Nacional de Planeación y Director de la UNGRD. El MADS hace parte de este consejo, pero no se incluyó en ninguno de los Comités Nacionales para la Gestión del Riesgo, situación que resta importancia del importante papel que debe desarrollar como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, con el agravante de que con la derogación del Decreto 919 de 1989 dejó de operar la Comisión Asesora de Prevención de Incendios Forestales (órgano asesor en materia de incendios forestales al sistema nacional para la prevención y atención de desastres y al sistema nacional ambiental, SINA- creada por el Decreto 2340 de 1997), de la cual el MADS ejercía la Secretaría Técnica.

Al respecto, el mismo Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, proyectó una reglamentación para revivir la Comisión mencionada, la cual se encuentra en estudio por la Oficina Jurídica de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

#### ACTUACIONES DEL MADS DURANTE LA VIGENCIA DEL DECRETO 919 DE 1989

- Diplomados Virtuales de Prevención de Incendios Forestales realizados durante las vigencias 2010 y 2011.
- Distribución de Cartillas: Manual del Brigadista Forestal; Manual del Vigía Forestal; Manual Jefe de Incendios Forestales y Prevención de Incendios Forestales y Quemas.
- Comisión Nacional Asesora de Incendios Forestales. Esta comisión sirvió de órgano asesor en materia de incendios forestales al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y al SINA, hasta la expedición de la Ley 1523 de 2012. Dentro de las actividades realizadas, se destaca la de la recomendación de la declaratoria de emergencia en los municipios críticos en el Fenómeno del Niño del año 2010. La Comisión Nacional sesionó en varias oportunidades y al final realizó la evaluación del Fenómeno del Niño.
- Creación del Grupo de Gestión Integral del Riesgo, a través de la Resolución 111 de 2014, el cual forma parte de la Dirección General de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del Sistema Nacional Ambiental.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

La siguiente normatividad generó modificaciones en el desarrollo de las funciones del Ministerio en el tema de Incendios Forestales:

- Creación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante Decreto 3570 de 2011, donde se establece, dentro de las funciones de la Dirección General de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del Sistema Nacional Ambiental –SINA, “Definir los criterios y lineamientos, en coordinación con el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, para prevenir el riesgo ecológico” y la de “Impartir directrices a las entidades territoriales, sectores económicos y demás agentes productivos, de servicios y del conocimiento en el manejo de los efectos e impactos ambientales de los desastres naturales”.
- Creación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres mediante Decreto 4147 del 3 de noviembre de 2011, cuyo objetivo es dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD.

#### ACTUACIONES DEL MADS EN EL MARCO DE LA LEY 1523 DE 2012

- Proyectos organización internacional de maderas tropicales
- Anteproyecto PPD 153/11-OIMT “Prevención de Incendios Forestales, a través de ejercicios regionales vinculando la comunidad, y demás actores locales que lleven a la protección de los Bosques y los Servicios Ecosistémicos”, el cual generó como producto el estudio “Causas de los incendios forestales en la región Caribe, Andina y Orinoquía de Colombia”. En este anteproyecto el Ministerio figura como Organismo Colaborador, el cual inició el 17 de octubre de 2012, con una duración de 12 meses.

Adicionalmente, con el resultado del anteproyecto, el Ministerio formuló el Proyecto – “Implementar acciones para la Prevención de Incendios Forestales en Colombia”, con el cual busca capacitar a nivel municipal y departamental a quienes tienen la responsabilidad de la gestión del riesgo en incendios forestales y formular la metodología a aplicar. Este proyecto se encuentra en estudio por parte de la OIMT, que de acuerdo a experiencias pasadas no se puede determinar un tiempo específico para su respuesta o aprobación, para lo cual en caso de no definirse prontamente, han considerado adelantar gestiones para buscar financiación oportuna para este importante proyecto.

- Instrumentos técnicos para apoyar la gestión regional y local del riesgo en incendios forestales



- Cartilla Prevención de Incendios Forestales de mayo de 2014.

En su presentación, lo definen como una “Guía sobre los deberes en relación con la prevención de los incendios forestales que tienen que estar presente en cualquier persona, entidad pública, privada o comunidad, para evitar la presencia de incendios forestales”.

- Evaluación del seguimiento a la implementación por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR's de la estrategia de corresponsabilidad social en la lucha contra los incendios forestales.

Esta estrategia está contemplada en las bases del PND 2010-2014.

De la información suministrada por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, se observa que las Corporaciones no reportan los datos trimestralmente, de acuerdo a lo establecido en el Formato Guía del Ministerio para medir el desarrollo de la Estrategia y la Gestión del Riesgo en incendios forestales a nivel de las Corporaciones, lo que genera, según manifiesta la Dirección, que los análisis de los resultados sean incipientes a nivel nacional y aun no se puedan hacer comparaciones y evaluaciones periódicas que permiten reorientar acciones y lineamiento de políticas y asignación de recursos.

- Cartilla orientadora para la Gestión del Riesgo en Incendios Forestales - en el marco de la Ley 1523 de 2012. Tiene determinado como objetivo el de “Orientar básicamente a las Autoridades Locales, para involucrar en la gestión del riesgo de desastres a nivel municipal, las acciones tendientes a prevenir los incendios forestales, en la que también todos los actores locales deben participar, en el marco de la Ley 1523 de 2012 y de los fundamentos de la política ambiental de Colombia”.

- Guías y protocolos en proceso de construcción

- Guía para la evaluación económica de daños ocasionados por incendios forestales, la cual se encuentra en proceso de validación y ajustes a través de retroalimentación por parte de las CAR's, que se adelantó a través de circular de marzo de 2014.

- Protocolo para la conformación de la Red de Vigías Rurales de Incendios Forestales



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## **FUNCION DE ADVERTENCIA 2013EE0155690 del 29/11/2013**

Riesgos de daño ambiental y pérdida de recursos naturales de la Nación con ocasión de las deficiencias en los procesos de planificación ambiental, delimitación de los ecosistemas de páramo del país y ausencia de medidas eficaces para su protección.

La Contraloría General de la República profirió función de advertencia con el fin de advertir sobre los riesgos de daño ambiental y pérdida de recursos naturales de la Nación que pueden surgir de las deficiencias en los procesos de delimitación y planificación ambiental de los ecosistemas de paramo del país, la falta de mecanismos adecuados que lleven a la inclusión de los ecosistemas de páramo como determinantes ambientales en los planes de ordenamiento ambiental -POT-, la no adopción de la cartografía oficial de paramos a escala 1:100.000, la ausencia de la cartografía a escala 1:25.000, los retrasos en la formulación e implementación de los Planes de Manejo Ambiental -PMA- y la baja representatividad de estos ecosistemas en las diferentes categorías de áreas protegidas del país.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante oficio 8200-E2-152 del 03/01/2014 y 8210-2-31479 de 12/09/2014, señala las acciones que ha venido adelantando este organismo en cumplimiento de las obligaciones consagradas por la Constitución y la Ley, y en especial las establecidas en el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011, y en el numeral 15 del artículo 2 del Decreto 3570 de 2011, relacionadas con la protección de los ecosistemas de páramos se presentan las siguientes acciones.

### **1. Delimitación de paramos**

- Se construyeron los términos de referencia para la elaboración de los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales (ETESA) para la identificación y delimitación de páramos a escala 1:25.000.

- El artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 estableció que la delimitación de páramos a escala 1:25.000 debe ser adoptada mediante acto administrativo por este Ministerio, no señaló que las actualizaciones cartográficas de los ecosistemas de paramos realizadas a otras escalas deban ser adoptadas mediante acto administrativo. Por lo que la cartografía suministrada por el IAVH a escala 1:100.000 es más detallada que la cartografía a escala 1: 250.000 y ha sido remitida de manera oficial a las CAR y a las entidades señaladas con anterioridad, reuniendo las condiciones establecidas en el párrafo primero del artículo en comento.



- Se presentaron cinco (5) Estudios del Estado Actual de Páramos y Planes de Manejo o en su defecto Estudios de áreas de páramo por las corporaciones CORPOURABÁ, CORPOCESAR, CORPONOR, CORTOLIMA y CORANTIOQUIA. A partir de esto se encontró que éstos estudios no cumplían con algunos o la totalidad de los requerimientos establecidos en la resolución 937 de 2011, por tanto se generaron conceptos técnicos con observaciones y sugerencias, las cuales fueron socializadas por medio de reuniones con dichas corporaciones con el fin de buscar alternativas para actualizar y mejorar la información obtenida hasta el momento.
- A partir de lo anterior, se han presentado por parte de las corporaciones ante el MADS, los ETESA del complejo de páramos de Chili Barragán por parte de CORTOLIMA, y los del complejo de páramos de Sotará por parte de la CRC con Estas entregas están en proceso de Evaluación y generación de los conceptos técnicos respectivos por parte del MADS.
- En desarrollo de este Convenio, el IAvH ha adelantado diferentes gestiones para la suscripción (19) convenios de cooperación y en ejecución, con corporación autónomas que tienen jurisdicción en páramo.

En los avances de los ETESA se encuentran los documentos parciales del Entorno Regional para finalmente obtener el documento con el Entorno Local en el marco del Convenio suscrito entre el IAvH y el Fondo de Adaptación.

## 2. Planes de manejo ambiental

La resolución 769 de 2002, definió la responsabilidad de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible y los Grandes Centros Urbanos frente a la elaboración del Estado Actual de los Páramos de su jurisdicción (EEAP) y el Plan de Manejo Ambiental (PMA) de los Páramos, y mediante la resolución 839 de 2003 se establecieron los términos de referencia para tal fin.

Dado que cada uno de los complejos de páramos del territorio nacional tienen características propias en cuanto a su estructura, composición y funcionamiento, los lineamientos dados por este Ministerio a las Autoridades Ambientales Regionales para la realización de los Estudios sobre el Estado Actual de los Páramos así como el respectivo Plan de Manejo, son de carácter general, correspondiéndole a dichas autoridades, en el marco de sus competencias y de acuerdo con su carácter autónomo, elaborar dichos estudios y planes.

En el marco de la resolución 937 de 2011, artículo 1, parágrafo 1, se reporta la entrega al MADS, de cinco de los Estudios del estado actual de los páramos: para los complejos del Páramo de Urrao, Complejo de páramos de la Serranía del



Perijá, Páramo de Almorzadero, Complejos de Páramos del Tolima, y complejo de Páramo de Belmira por parte de las corporaciones de su jurisdicción (CORPOURABÁ, CORPOCESAR, CORPONOR, CORTOLIMA Y CORANTIOQUIA). No obstante y como se ha aclarado éstos estudios no cumplían a cabalidad con los requerimientos establecidos en la citada norma, los cuales fueron socializados en tres (3) reuniones con dichas corporaciones, con el fin de buscar alternativas para actualizar y mejorar la información obtenida.

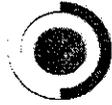
Es importante indicar que, la Ley 1450 de 2011 establece en el artículo 202 que: "Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los grandes centros urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales realizarán el proceso de zonificación, ordenamiento y determinación del régimen 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".

### 3. Áreas protegidas

En el oficio 8200-E2-152 de 3 de enero de 2014, en cuanto a la protección de los ecosistemas de páramo en Parques Naturales Regionales, se resalta que si bien el numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 preveía la posibilidad de sustraer los Parques Naturales Regionales, la Corte Constitucional mediante Sentencia 598 de 2010 declaró inexecutable la expresión "sustraer y exequible la expresión "parques naturales de carácter regional" de dicho artículo, razón por la cual se garantiza la protección de los páramos en estas áreas protegidas.

De otro lado, se resalta que el Artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, estableció que las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. El Parágrafo 1° del mismo artículo señaló que: "En las áreas de reserva forestal protectoras no se podrán desarrollar actividades mineras, ni se podrán sustraer para ese fin..." Teniendo en cuenta lo anterior, se resalta que 86.177 hectáreas que forman parte de las reservas forestales protectoras nacionales, se traslapan con los ecosistemas de páramos, por lo que dichas áreas no solo forman parte del SINAP, sino que en ellas no se pueden desarrollar actividades mineras.

De igual manera tal como se determinó en el parágrafo 2° del artículo 1 de la resolución 937 de 2011, "Los ecosistemas de páramo que hayan sido declarados en alguna categoría de área protegida mantendrán dicha condición. No obstante, bajo ninguna circunstancia, se podrán autorizar actividades mineras o cualquier otra que resulte incompatible con estos ecosistemas"



#### 4. Inclusión de páramos como determinantes ambientales

Respecto a la "falta de mecanismos adecuados que lleven a la inclusión de los ecosistemas de páramo como determinantes ambientales en los planes de ordenamiento ambiental- POT- (Sic)", de conformidad con lo establecido en el artículo 334 de la Constitución Política corresponde al Estado intervenir en la explotación de los recursos naturales y en el uso del suelo con el fin de preservar el ambiente sano y conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, en desarrollo de dicho mandato, la Ley 388 de 1997 en el artículo 10 establece que los municipios y distritos deben tener en cuenta las determinantes de ordenamiento al momento de la formulación, ajuste o revisión de sus planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial, de conformidad con la clasificación que para el efecto prevé el artículo 9 de la mencionada Ley.

Es así como en el numeral 1 del mencionado artículo 10, la Ley prevé como determinante para el ordenamiento las directrices, normas y reglamentos expedidas por la autoridades competentes en relación con la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica, tales como los páramos. En ese sentido, en el artículo 4 de/Decreto 3600 de 2007 prevé dentro de las categoría de los suelos de protección, frente a las cuales los municipios y distritos deben señalar medidas para su protección y conservación, entre otras, las áreas de especial importancia ecosistémica, tales como los páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna.

En ese sentido, es claro que desde la ley se prevé que los municipios y distritos al hacer el ordenamiento de su territorio deben velar por la protección del ambiente y fundamentarlo en la función social y ecológica de la propiedad para lo cual, deben procurar la utilización racional del suelo, buscando su desarrollo sostenible atendiendo las determinantes que prevé el ordenamiento jurídico.

En conclusión, la normativa vigente prevé la obligación de los municipios y distritos para el ordenamiento territorial tener en cuenta las determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía y no pueden ser desconocidas ni contrariadas por esas entidades territoriales y a las autoridades ambientales, velar porque las relacionadas con la conservación y protección del ambiente y los recursos naturales renovables sean incorporadas en el ordenamiento territorial, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993".

#### 5. Páramo de Santurbán



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en cumplimiento de su deber legal, avanza en el proceso de delimitación del páramo de Santurbán. En ese sentido, la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga —CDMB y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental- CORPONOR realizaron los estudios correspondientes del Páramo de Santurbán. Adicionalmente, este Ministerio con el IAVH aunó esfuerzos para complementar los estudios realizados como insumo para la delimitación de dicho páramo.

Sin embargo, durante la revisión de los requisitos que ordena la Ley 1450 de 2011 para la delimitación del mencionado páramo, se estableció que la Corporación Autónoma Regional de Santander —CAS no ha presentado ante este Ministerio, los estudios técnicos necesarios para la delimitación del páramo en su jurisdicción, aspecto que conllevaría no solo a una delimitación parcial del ecosistema, sino que además, implicaría un fraccionamiento artificial del ecosistema desconociéndose con ello los principios y conceptos contenidos en el Convenio de Diversidad Biológica, desatendiéndose también el mandato establecido en la Ley, poniendo en riesgo los principios de igualdad e imparcialidad frente a las actividades productivas que se vienen desarrollando en su interior.

Es de anotar, que este Ministerio a través del Radicado MADS No. 8210-2-48536 del 13 de septiembre de 2012, le recordó a la CAS la obligación legal de realizar los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales para la delimitación a escala 1:25.000 del complejo de Páramos Jurisdicciones — Santurbán — Berlín (CJSB), presente en su jurisdicción.

El MADS llevó a cabo el 12 de diciembre de 2013 en Bucaramanga, la primera reunión interinstitucional, en la cual participó la Contraloría General de la República. En dicha reunión se acordaron las temáticas a abordar en tres mesas de trabajo, cuyo propósito fue darles a conocer la cartografía de la delimitación del Páramo de Santurbán con el objetivo de activar la generación de propuestas para la estrategia integral mencionada. La siguiente mesa se orientará a revisar lo relacionado con la estrategia financiera y su sostenibilidad.

#### **FUNCION DE ADVERTENCIA 2012EE018253 del 26/03/2012**

Función de Advertencia. A las autoridades del sector público que están en la etapa de estructuración del presupuesto para la vigencia de 2013 y ajustando su estructura y nómina a la orden impartida por la Corte Constitucional a este órgano de control para que conforme a lo previsto en la Constitución y en las leyes indicadas ajusten los gastos de funcionamiento a la medida real y adecuada de sus necesidades y cumplimiento misional y hagan los trámites tendientes a la creación de las plantas de personal para las funciones de carácter permanente.



La Contraloría General de la República profirió fusión de advertencia e identifico que la contratación por prestación de servicios de carácter permanente se viene realizando en algunas entidades con cargo a proyectos de inversión, no solo incumplimiento el precepto legal reseñado, sino desvirtuando la naturaleza de la clasificación presupuestal, al imputar a proyectos de inversión gastos de carácter recurrente y permanente que deben ser atendidos como gastos de funcionamiento de la entidad a través de plantas de personal y de los gastos generales que ellas conllevan.

La Secretaria General del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante circular No. 8300-3-399 del 09/01/2013, informa al Señor Ministro, Viceministro, Directores, Jefes de Oficina, Subdirectores, Coordinadores de Grupo, sobre el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-171/12 y la Función de Advertencia proferida 2012EE018253 del 26/03/2012 por la CGR, Con el fin de prevenir riesgos derivados de la contratación de prestación de servicios para el desarrollo de funciones permanentes y la indebida clasificación del gasto público, se solicita atender las directrices que ha impartido la jurisprudencia constitucional y los entes de control, por lo cual para el ejercicio de funciones permanentes debe realizarse con el personal de planta, que corresponde a las personas que ingresaron a la administración mediante el concurso de méritos, o de aquellos funcionarios que fueron vinculados recientemente mediante la figura de provisionalidad.

Finalmente, informa que en el Marco del Comité de Seguimiento a la Ejecución Presupuestal, se evaluará y aprobará la suscripción de los diferentes contratos de prestación de servicios, basados en el estudio que rigurosamente realice la Coordinación de Talento Humano, sobre insuficiencia de personal o falta del mismo para ejecución de proyectos específicos, dando cumplimiento a las normas constitucionales y legales que rigen la materia, así como a los pronunciamientos de los Órganos de Control.

Así mismo la Circular No. 8300-3-785 del 15/01/2013 da alcance a la Circular No 8300-3-399 del 9 de enero de 2013, informando sobre los criterios que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido para determinar cuándo se trata de funciones permanentes así:

**Criterio funcional:** La ejecución de funciones que se refieren al ejercicio ordinario de las labores constitucional y legalmente asignadas a la entidad pública (artículo 121 de la Constitución) deben ejecutarse, por regla general, mediante el empleo público. En otras palabras, si la función contratada está referida a las que usualmente debe adelantar la entidad pública, en los términos señalados en el reglamento, la ley y la Constitución, será de aquellas que debe ejecutarse mediante vínculo laboral.



Criterio de igualdad: Si las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad y, además se cumplen los tres elementos de la relación laboral (salario, subordinación y prestación del servicio), debe acudirse a la relación legal y reglamentaria o al contrato laboral y no a la contratación pública de prestación de servicios.

Criterio temporal o de la habitualidad: Si las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, surge una relación laboral y no contractual. Dicho en otros términos, si se suscriben órdenes de trabajo (contratos) sucesivas, que muestra el indiscutible ánimo de la administración por emplear de modo permanente y continuo los servicios de una misma persona, y de esta manera, se encuentra que no se trata de una relación o vínculo de tipo ocasional o esporádico, es lógico concluir que nos referimos a una verdadera relación laboral o mejor, un típico contrato laboral de hecho o contrato realidad.

Criterio de la continuidad: Si la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración, en otras palabras, para desempeñar funciones de carácter permanente, la verdadera relación existente podría constituirse en laboral.

Criterio de la excepcionalidad: Si la tarea acordada corresponde a "actividades nuevas" y éstas no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren conocimientos especializados o de actividades transitorias puede acudirse a la contratación. Por el contrario, si la gestión contratada equivale al "giro normal de los negocios" de una empresa debe corresponder a una relación laboral y no puramente contractual.

No sobra señalar que, según lo previsto en las Funciones de Advertencia de la Contraloría General de la República, en virtud del principio de especialidad del gasto los contratos de prestación de servicios con cargo a proyectos de inversión, deben buscar el cumplimiento de los objetivos planteados en dichos proyectos, evitar disfrazar en los mismos actividades de carácter permanente, situación que podría generar consecuencias de carácter disciplinario, penal y fiscal.

En ese sentido, acatando las disposiciones de la Corte Constitucional, y del Decreto 2209 de 1998 se procederá a verificar que las actividades no pueden ser desarrolladas con el personal de planta, porque se requieren conocimientos especializados con los que no cuenta el personal de planta, o porque fruto de un estudio riguroso se demuestre que por la excesiva carga de trabajo se redistribuirán de manera transitoria, por lo cual estas relaciones contractuales no se pueden perpetuar en el tiempo.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Así las cosas, a fin que el Grupo de Talento Humano pueda expedir los correspondientes certificados de insuficiencia de personal, se deben adjuntar los respectivos estudios previos, y la explicación del porqué la actividad a desarrollar no puede cumplirse con personal de planta.

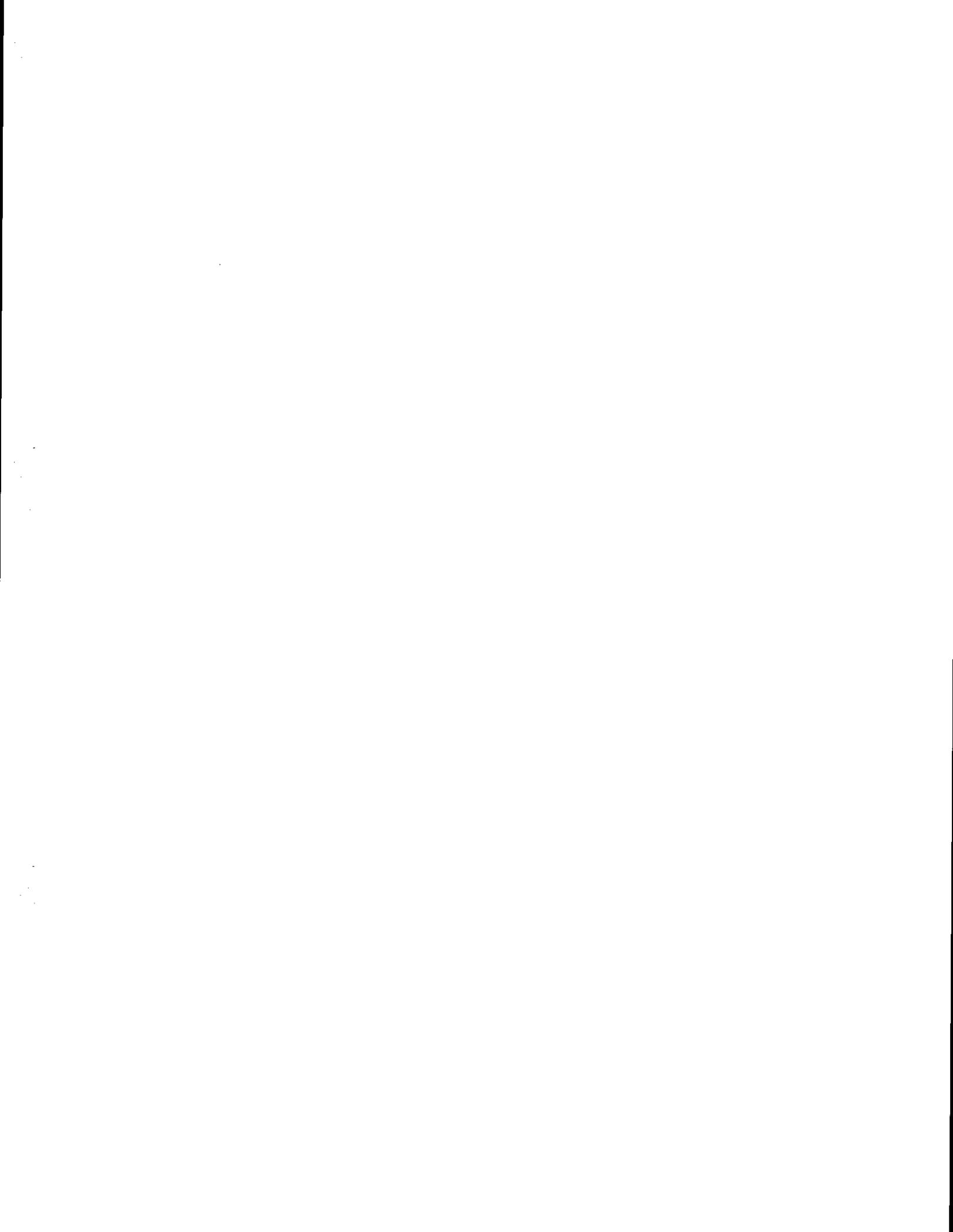
En virtud de los principios de transparencia, publicidad, y responsabilidad y ante las necesidades de la administración de suplir algunos servicios de naturaleza intelectual que requieren la prestación de servicios de varios profesionales en un terna particular, se sugiere acudir a procesos de contratación pública bajo la modalidad de concurso de méritos, modalidad que busca desarrollar actividades relacionadas con la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, así como a las asesorías técnicas, control y supervisión, interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos y demás productos de naturaleza intelectual necesarios para el cumplimiento de los fines de esta Cartera.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

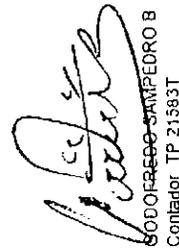
## ANEXOS

Anexo 1. Estados Contables.



**ANEXO No. 1**  
**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**BALANCE GENERAL MADS**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2013**  
**(Cifras en miles de pesos)**

Código	ACTIVO		Código	PASIVO	
	Periodo Actual	Periodo Anterior		Periodo Actual	Periodo Anterior
	107.595.698	100.915.041		15.611.565	159.247.066
<b>CORRIENTE (1)</b>	<b>341.025</b>	<b>3.147.283</b>	<b>CORRIENTE (4)</b>		
11 Efectivo	104.303.482	95.643.816	21 Depósitos y exigibilidades	13.814.951	9.283.385
12 Inversiones	0	0	22 Deuda pública	151.171	22.875
13 Rentas por cobrar	2.951.209	2.124.142	23 Obligaciones financieras	0	0
14 Deudores	0	0	24 Cuentas por pagar	1.645.843	159.940.806
15 Inventarios	0	0	25 Obligaciones laborales	0	0
19 Otros activos	0	0	26 Bonos y títulos emitidos	0	0
Saldo neto de consolidación en cuentas de balance (CR) *	0	0	27 Pasivos estimados	0	0
			28 Otros pasivos	0	0
<b>NO CORRIENTE (2)</b>	<b>30.382.565</b>	<b>29.385.709</b>	<b>NO CORRIENTE (5)</b>	<b>132.603.355</b>	<b>0</b>
12 Inversiones	0	0	22 Deuda pública	0	0
13 Rentas por cobrar	0	0	23 Obligaciones financieras	0	0
14 Deudores	18.574.546	39.041	24 Cuentas por pagar	0	0
16 Propiedades, planta y equipo	0	18.303.574	25 Obligaciones laborales	0	0
17 Bienes de beneficio y uso público	0	0	26 Bonos y títulos emitidos	0	0
18 Recursos naturales y del ambiente	0	0	27 Pasivos estimados	132.603.355	0
19 Otros activos	11.808.019	11.043.094	28 Otros pasivos	0	0
Saldo neto de consolidación en cuentas de balance (CR) *	0	0	<b>TOTAL INTERÉS MINORITARIO (6) *</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
			Participación de terceros	0	0
			Participación patrimonial del sector público	0	0
			<b>3 PATRIMONIO (7)</b>	<b>-10.237.059</b>	<b>-38.946.316</b>
			31 Hacienda pública	-10.237.059	-38.946.316
			32 Patrimonio institucional	0	0
<b>TOTAL ACTIVO (3)</b>	<b>137.978.261</b>	<b>130.300.750</b>	<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO (8)</b>	<b>137.978.261</b>	<b>130.300.750</b>
			<b>CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS (9)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
81 Derechos contingentes	0	0	91 Responsabilidades contingentes	4.644.274.334	2.080.753.164
82 Deudas fiscales	1.575.046	13.968.101	92 Acreedoras fiscales	0	0
83 Deudoras de control	421.801	383.694	93 Acreedoras de control	2.026.214	41.330.663
84 Deudoras fiduciarias	0	0	94 Acreedoras fiduciarias	0	0
89 Deudoras por contra (ca)	1.996.847	14.351.795	99 Acreedoras por contra (cb)	4.646.300.579	2.122.083.847

  
**SODORISO SAMPEDRO B**  
 Contador TP 21583T

  
**MARIA TERESA PARDO CAMACHO**  
 SUBDIRECTORA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

  
**LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR**  
 MINISTRA

ANEXO No.2  
**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**BALANCE GENERAL MADS**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2013**  
(Cifras en milos de pesos)

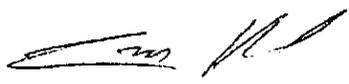
Código	ACTIVO	Período Actual	Período Anterior	Código	PASIVO	Período Actual	Período Anterior
	CORRIENTE (1)	107.595.696	100.915.041		CORRIENTE (4)	15.611.965	169.247.066
11	Efectivo	341.025	3.147.283	21	Depósitos y exigibilidades	0	0
1105	Caja	0	0	2105	Operaciones de banca central	0	0
1110	Bancos y corporaciones	341.025	3.147.283	2110	Operaciones de captación y servicios financieros	0	0
1115	Fondos Interbanc. vendidos y pactos c	0	0	2115	Fondos comprados y pactos de recompr	0	0
1120	Fondos en tránsito	0	0				
1125	Fondos especiales	0	0				
12	Inversiones	104.303.462	95.643.616	22	Deuda pública	0	0
1201	De renta fija	104.303.462	95.643.616	2205	Interna	0	0
1207	Patrimoniales metodo del costo	0	0	2210	Externa	0	0
1215	De renta variable en empresas privad	0	0				
1260	Provisión para protección de inversio	0	0				
13	Rentas por cobrar	0	0	23	Obligaciones financieras	0	0
1305	Vigencia actual	0	0	2305	Obligaciones financieras nacionales	0	0
1310	Vigencia anterior	0	0	2310	Obligaciones financieras del exterior	0	0
1315	Difícil recaudo	0	0				
1380	Provisión para rentas por cobrar	0	0				
14	Deudores	2.951.209	2.124.142	24	Cuentas por pagar	13.814.951	9.283.385
1401	Ingresos no Tributarios	2.532.546	1.412.208	2401	Proveedores nacionales	12.701.410	0.184.143
1404	Fondos Especiales	0	0	2403	Transferencias	24.816	305.398
1413	Transferencias por cobrar	0	0	2406	Proveedores del exterior	0	0
1415	Préstamos concedidos	0	0	2410	Contratistas	0	0
1420	Avances y anticipos entregados	314.026	314.026	2415	Dperaciones de seguros y reaseguros	0	0
1424	Recursos Entregados en Administrac	0	373.426	2420	Apórtes por pagar a afiliados	0	0
1425	Depósitos entregados	0	0	2425	Acreedores	263.220	119.603
1470	Otros deudores	104.638	24.482	2430	Subsidias asignados	0	0
1475	Deudas de difícil cobro	0	0	2435	Gastos financieros por pagar	0	0
1480	Provisión para deudores	0	0	2436	Retención en la fuente e impuesto de tie	639.060	613.948
15	Inventarios	0	0	2437	Retención impuesto de industria y comer	0	0
1505	Mercancías procesadas	0	0		por pagar	0	0
1510	Mercancías en existencia	0	0	2440	Impuestos, contribuciones y tasas por pa	0	0
1515	Materias primas y suministros	0	0	2445	Impuesto al valor agregado	0	0
1519	Banco de órganos y tejidos	0	0	2446	Creditos judiciales	0	0
1520	Productos en procesa	0	0	2450	Avances y anticipos recibidos	0	0
1525	En tránsito	0	0	2455	Depósitos recibidos de terceros	0	0
1530	En poder de terceras	0	0	2460	Créditos judiciales	196.437	80.295
1580	Provisión para protección de inventar	0	0	2465	Premios por pagar	0	0
				2490	Otras cuentas por pagar	0	0
19	Otros activos	0	0	25	Obligaciones laborales	151.171	22.875
1905	Gastos pagados por anticipado	0	0	2505	Salarios y prestaciones sociales	0	22.875
1901	Efectivo	0	0				
1910	Cargas diferidas	0	0	2510	Pensiones por pagar	151.171	0
1915	Obras y mejoras en propiedad ajena	0	0				
1920	Bienes entregados a terceros	0	0	26	Bonos y títulos emitidos	0	0
1925	Amortiz.de bienes entregados a terce	0	0	2625	Bonos Pensionales	0	0
1926	Bienes en proceso de titularización	0	0	2630	Títulos emitidos por el tesoro nacional	0	0
1930	Bienes recibidos en dación de pago	0	0				
1935	Provisi bienes recib en dación de pag	0	0	27	Pasivos estimados	1.645.843	159.940.806
1940	Activos adq. de instituciones inscrites	0	0	2705	Provisión para obligaciones fiscales	0	0
1941	Bienes adquiridos en leasing	0	0	2710	Provisión para contingencias	0	158.208.941
1942	Deprec. de bienes adquiridos en leas	0	0	2715	Provisión para prestaciones sociales	1.645.843	1.651.865
1943	Amortiz. de bienes adquiridos en leas	0	0	2720	Pensiones de jubilación	0	0
1945	Capital garantía otorgado	0	0	2725	Provisión para seguros	0	0
1950	Responsabilidades	0	0	2790	Pravisiones diversas	0	0
1955	Provisión para responsabilidades	0	0				
1960	Bienes de arte y cultura	0	0	29	Otros pasivos	0	0
1965	Provisión de bienes de arte y cultura	0	0	2905	Recaudad a favor de terceros	0	0
1970	Intangibles	0	0	2910	Ingresos recibidas por anticipado	0	0
1975	Amortización acumulada de intangibil	0	0	2915	Créditos difendos	0	0
1995	Pnncipal y subalterna	0	0	2996	Obligaciones en investigacion	0	0
1999	Valoraciones	0	0				
	<b>Saldo neto de consolidación en cuentas</b>						
	<b>de balance (CR) *</b>	<b>0</b>	<b>0</b>				

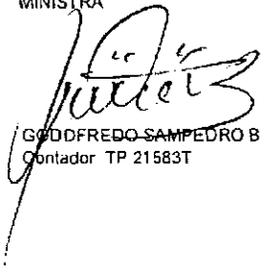
ANEXO No.2  
**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**BALANCE GENERAL MADS**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2013**  
(Cifras en miles de pesos)

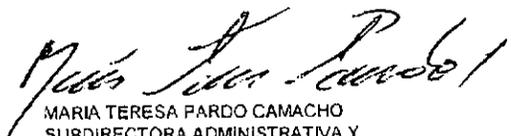
ACTIVO NO CORRIENTE (2)	Periodo	Periodo	PASIVO NO CORRIENTE (5)	Periodo	Periodo
	Actual	Anterior		Actual	Anterior
	<u>30.382.565</u>	<u>29.385.709</u>		<u>132.603.355</u>	<u>0</u>
12 Inversiones	0	0	22 Deuda pública	0	0
1201 De renta fija	0	0	2205 Interna	0	0
1206 Operaciones cobertura	0	0	2210 Externa	0	0
1208 Inversiones Patrimoniales	0	0			
1280 Provisión para protección de inversión	0	0	23 Obligaciones financieras	0	0
			2305 Obligaciones financieras nacionales	0	0
13 Rentas por cobrar	0	0	2310 Obligaciones financieras del exterior	0	0
1310 Vigencia anterior	0	0			
1315 Difícil recaudo	0	0			
1380 Provisión para rentas por cobrar	0	0			
			24 Cuentas por pagar	0	0
14 Deudores	0	39.041	2405 Proveedores nacionales	0	0
1404 Fondos Especiales	0	0	2406 Proveedores del exterior	0	0
1409 Servicios de Salud	0	0	2410 Contratistas	0	0
1413 Transferencias por Cobrar	0	0	2415 Operaciones de seguros y reaseguros	0	0
1420 Avances y anticipos entregados	0	0	2420 Aportes por pagar a afiliados	0	0
1422 Antic. o saldos a favor por imptos. y c	0	0	2425 Acreedores	0	0
1425 Depósitos entregados	0	0	2430 Subsidios asignados	0	0
1470 Otros deudores	0	39.041	2435 Gastos financieros por pagar	0	0
1475 Deudas de difícil cobro	0	0	2437 Retención Imp.de ind. y cio. por pagar	0	0
1480 Provisión para deudores	0	0	2440 Impuestos, contribuciones y tasas por pa	0	0
			2445 Impuesto al valor agregado	0	0
16 Propiedades, planta y equipo	<u>18.574.546</u>	<u>18.303.574</u>	2450 Avances y anticipos recibidos	0	0
1605 Terrenos	1.685.017	1.685.017	2455 Depósitos recibidos de terceros	0	0
1610 Semovientes	0	0	2460 Créditos judiciales	0	0
1615 Construcciones en curso	0	0	2465 Premios por pagar	0	0
1620 Maquinaria, planta y equipo en monta	0	0	2490 Otras cuentas por pagar	0	0
1625 Maquinaria, planta y equipo en tránsito	0	0			
1630 Equipos y materiales en depósito	0	0	25 Obligaciones laborales	0	0
1635 Bienes muebles en bodega	2.501.874	3.153.815	2505 Salarios y prestaciones sociales	0	0
1637 Propiedades, planta y equipo	0	0	2510 Pensiones por pagar	0	0
1640 Edificaciones	14.907.482	14.706.927			
1643 Vías de comunicación y acceso	0	0	26 Bonos y títulos emitidos	0	0
1645 Plantas y ductos	0	0	2605 Títulos de regulación monetaria y cambio	0	0
1650 Redes, líneas y cables	0	0	2610 Bonos	0	0
1655 Maquinaria y equipo	1.173.295	1.125.030	2615 Bonos y títulos pensionales	0	0
1660 Equipo médico y científico	2.588.243	2.498.873	2620 Títulos emitidos por el tesoro nacional	0	0
1665 Muebles, enseres y equipos de oficina	1.334.715	1.046.500	2690 Otros bonos y títulos emitidos	0	0
1670 Equipos de comunicación y computar	6.067.503	5.312.225			
1675 Equipo de transporte, tracción y eleva	1.477.210	1.477.210	27 Pasivos estimados	<u>132.603.355</u>	<u>0</u>
1680 Equipo de comedor, cocina, desp. y f	36.485	28.571	2705 Provisión para obligaciones fiscales	0	0
1685 Depreciación acumulada	11.312.669	10.846.004	2710 Provisión para contingencias	132.603.355	0
1686 Amortización acumulada	0	0	2720 Pensiones de jubilación	0	0
1690 Depreciación diferida	0	0	2721 Provisiones para bonos pensionales	0	0
1695 Provisiones	1.884.580	1.884.580	2725 Provisión para seguros	0	0
			2790 Provisiones diversas	0	0
17 Bienes de beneficio y uso público	<u>0</u>	<u>0</u>			
1704 Materiales en tránsito	0	0	29 Otros Pasivos	0	0
1705 Bienes de benef. y uso público en cor	0	0	2905 Recaudos a favor de terceros	0	0
1710 Bienes de uso público	0	0	2910 Ingresos recibidos por anticipado	0	0
1715 Bienes históricos y culturales	0	0	2915 Créditos diferidos	0	0
1785 Amort. acum. de bienes de uso públic	0	0	2920 Capital garantía emitido	0	0
18 Recursos naturales y del ambiente	<u>0</u>	<u>0</u>	<b>TOTAL INTERÉS MINORITARIO (6) *</b>	<u>0</u>	<u>0</u>
1804 Recursos Naturales Renovables	0	0	Participación de terceros	0	0
1806 Inversión en recursos naturales renov	0	0	Participación patrimonial del sector públic	0	0
1815 Recursos no renovables	0	0			
1820 Agotam. acum. de recursos no renov	0	0			
1825 Invers. en explot. de recursos no renc	0	0			
1830 Amort. acum. de inv. en rec. no renov	0	0			
1835 Amort. acum. de rec. renovables.	0	0			

**ANEXO No.2**  
**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**BALANCE GENERAL MADS**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2013**  
**(Cifras en miles de pesos)**

ACTIVO	Período Actual	Período Anterior	PASIVO	Período Actual	Período Anterior
19 Otros activos	11,808,019	11,043,094	<b>PATRIMONIO (7)</b>	<b>-10,237,059</b>	<b>-38,946,316</b>
1905 Gastos pagados por anticipado	179,454	177,602	31 Hacienda pública	<b>-10,237,059</b>	<b>-38,946,316</b>
1910 Cargos diferidos	295,063	265,128	3105 Capital fiscal	-48,915,033	16,515,986
1915 Obras y mejoras en propiedad ajena	0	0	3110 Resultados del ejercicio	30,021,100	-68,871,025
1920 Bienes entregados a terceros	592	592	3115 Superávit por valorización	8,646,648	8,646,648
1925 Amort. de bienes entregados a tercer	592	592	3117 Superávit por el método de participación	0	0
1926 Bienes en proceso de titularización	0	0	3120 Superávit por donación	853,196	8,722,543
1930 Bienes recibidos en dación de pago	0	0	3125 Patrimonio Público Incorporado	4,582	0
1935 Prov. bienes recib. en dación de pag	0	0	3128 Provisión, Agotamiento, Oepreciación	847,752	1,960,668
1940 Activos adq. de instituciones inscritas	0	0	3138 Efecto por saneamiento contable	0	0
1941 Bienes adquiridos en leasing	0	0	32 Patrimonio institucional	0	0
1942 Deprec. de bienes adquir. en leasing	0	0	3205 Capital autorizado y pagado	0	0
1943 Amort. de bienes adquiridos en leasir	0	0	3208 Capital fiscal	0	0
1950 Responsabilidades	0	0	3210 Prima en colocac. de acciones o cuotas	0	0
1955 Provisión para responsabilidades	0	0	3215 Reservas	0	0
1960 Bienes de arte y cultura	4,634	4,634	3220 Dividendos y participac. decretados	0	0
1965 Provisión de bienes de arte y cultura	0	0	3225 Utilidad o pérdida de ejerc. anteriores	0	0
1970 Intangibles	4,151,139	3,828,469	3230 Resultados del ejercicio	0	0
1975 Amortización acumulada de intangibi	1,469,119	1,879,587	3235 Superávit por donación	0	0
1995 Principal y subalterna	0	0	3240 Superávit por valorización	0	0
1996 Bienes y Derechos en investigación	0	0	3245 Revalorización del patrimonio	0	0
1997 Provisión para bienes y derechos en l	0	0	3250 Ajustes por inflación	0	0
1999 Valorizaciones	8,646,848	8,646,848	3255 Patrimonio institucional incorporado	0	0
Saldo neto de consolidación en cuentas de balance (CR) *	0	0			
<b>TOTAL ACTIVO (3)</b>	<b>137,978,261</b>	<b>130,300,750</b>	<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO(8)</b>	<b>137,978,261</b>	<b>130,300,750</b>
<b>CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
81 Derechos contingentes	1,575,046	13,968,101	91 Responsabilidades contingentes	4,644,274,364	2,080,753,164
82 Deudoras fiscales	0	0	92 Acreedoras fiscales	0	0
83 Deudoras de control	421,801	383,694	93 Acreedoras de control	2,028,214	41,330,683
84 Deudoras fiduciarias	0	0	94 Acreedoras fiduciarias	0	0
89 Deudoras por contra (cr)	1,996,847	14,351,795	99 Acreedoras por contra (db)	4,646,300,578	2,122,083,847

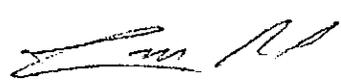
  
**LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR**  
**MINISTRA**

  
**GODFREDO SAMPEDRO B**  
**Contador TP 21583T**

  
**MARIA TERESA PARDO CAMACHO**  
**SUBDIRECTORA ADMINISTRATIVA Y**  
**FINANCIERA**

Anexo No. 3  
**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA Y SOCIAL MADS**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2013**  
 (Cifras en miles de pesos)

Código Cuentas	Período Actual	Período Anterior
<b>INGRESOS OPERACIONALES (1)</b>		
41 Ingresos fiscales	177.378.708	150.666.669
42 Venta de bienes	32.509.689	27.401.997
43 Venta de servicios	0	0
44 Transferencias	0	0
47 Operaciones Interinstitucionales (Recibidas)	144.869.019	123.264.672
<b>COSTO DE VENTAS (2)</b>		
61 Costo de ventas de bienes y servicios	0	0
<b>GASTOS OPERACIONALES (3)</b>		
51 De administración	181.421.936	243.535.100
52 De operación	49.616.087	41.001.341
53 Provisiones, agotamiento, amortización	72.762	1.185.258
54 Transferencias	0	78.016.075
55 Gastos público social	80.756.865	47.541.089
56 Gastos de inversión social	47.608.401	63.713.467
57 Operaciones Interinstitucionales (Giradas)	0	0
	3.367.821	12.077.870
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL (4)</b>		
	-4.043.228	-92.868.431
<b>OTROS INGRESOS (5)</b>		
48 Otros ingresos	14.650.298	26.270.621
	14.650.298	26.270.621
<b>SALDO NETO DE CONSOLIDACIÓN EN CUENTAS DE RESULTADO (DB) (6) *</b>		
	0	0
<b>OTROS GASTOS (7)</b>		
58 Otros gastos	-19.414.030	2.273.215
	-19.414.030	2.273.215
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) ANTES DE AJUSTES POR INFLACIÓN (8)</b>		
	30.021.100	-68.871.025
<b>EFFECTO NETO POR EXPOSICIÓN A LA INFLACIÓN (9)</b>		
49 Corrección monetaria	0	0
	0	0
<b>PARTICIPACIÓN DEL INTERÉS MINORITARIO EN LOS RESULTADOS (10) *</b>		
	0	0
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO (11)</b>		
	30.021.100	-68.871.025

  
 LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR  
 MINISTRA

  
 GODOFREDO SAMPEDRO BORRERO  
 CONTADOR  
 CP 21583 T

  
 MARIA TERESA PARDO CAMACHO  
 SUBDIRECTORA ADMINISTRATIVA Y  
 FINANCIERA

Anexo No. 4  
**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA Y SOCIAL MADS**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2013**  
(Cifras en miles de pesos)

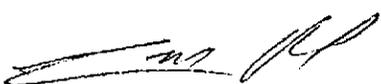
Código	Concepto	Período Actual \$	Período Anterior \$
<b>INGRESOS OPERACIONALES (1)</b>		<u>174.010.887</u>	<u>138.588.799</u>
41	<b>Ingresos Fiscales</b>	<u>32.509.689</u>	<u>27.401.997</u>
4105	Tributarios	0	0
4110	No tributarios	32.509.689	27.401.997
4115	Rentas parafiscales	0	0
4120	Ingresos por fondos especiales	0	0
4195	Devoluciones, descuentos, amnistías	0	0
42	<b>Venta de Bienes</b>	<u>0</u>	<u>0</u>
4205	Bienes producidos	0	0
4210	Bienes comercializados	0	0
4295	Devoluciones, rebajas y descuentos en venta de bienes (db)	0	0
43	<b>Venta de Servicios</b>	<u>0</u>	<u>0</u>
4305	Servicios educativos	0	0
4310	Servicios de previsión social	0	0
4312	Servicios de salud	0	0
4315	Servicios de energía	0	0
4321	Servicios de acueducto	0	0
4322	Servicio de alcantarillado	0	0
4323	Servicios de aseo	0	0
4325	Servicios de gas combustible	0	0
4330	Servicios de tránsito y transporte	0	0
4335	Servicios de telecomunicaciones	0	0
4340	Juegos de suerte y azar	0	0
4345	Servicios hoteleros	0	0
4350	Servicios financieros	0	0
4355	Servicios de seguros y reaseguros	0	0
4360	Servicios de documentación e identificación	0	0
4395	Devoluciones, rebajas y descuentos en venta de servicios (db)	0	0
44	<b>Transferencias</b>	<u>0</u>	<u>0</u>
4405	Transferencias intergubernamentales recibidas	0	0
4406	Transferencias corrientes recibidas	0	0
4407	Situado fiscal recibido	0	0
4419	Transferencias de capital recibidas por participación en los ingresos corrientes de la Nación	0	0
4420	Otras transferencias de capital recibidas	0	0
4425	Otras transferencias corrientes	0	0
4428	Otras transferencias	0	0
4470	Otras transferencias recibidas	0	0
47	<b>Operaciones Interinstitucionales</b>	<u>144.869.019</u>	<u>123.264.672</u>
4705	Aportes y traspaso de fondos recibidos	144.603.278	121.322.180
4720	Operaciones de enlace con situación de fondos	0	0
4722	Operaciones de enlace sin situación de fondos	265.741	1.942.492
4725	Operaciones de traspaso de bienes	0	0
57	<b>Operaciones Interinstitucionales</b>	<u>3.367.821</u>	<u>12.077.870</u>
5705	Aportes y traspasos de fondos girados	128.412	0
5720	Operaciones de enlace	3.239.409	12.077.870
5722	Operaciones de enlace sin situación de fondos	0	0
5725	Operaciones de traspaso de bienes	0	0

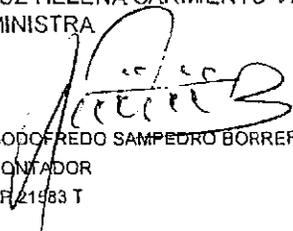
Anexo No. 4  
**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA Y SOCIAL MADS**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2013**  
(Cifras en miles de pesos)

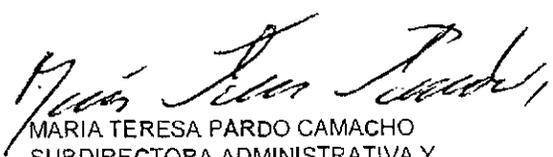
Código	Concepto	Período Actual	Período Anterior
6	<b>COSTO DE VENTAS (2)</b>	<u>0</u>	<u>0</u>
61	Costo de ventas de bienes y servicios	<u>0</u>	<u>0</u>
6105	Mercancías procesadas	0	0
6110	Bienes comercializados	0	0
6140	Servicios de tránsito y transporte	0	0
6145	Servicios de telecomunicaciones	0	0
6150	Juegos de suerte y azar	0	0
6155	Servicios hoteleros	0	0
6160	Servicios financieros	0	0
6165	Servicios de seguros y reaseguros	0	0
6190	Otros servicios	0	0
	<b>GASTOS OPERACIONALES (3)</b>	<u>178.054.115</u>	<u>231.457.230</u>
51	<b>De administración</b>	<u>49.616.087</u>	<u>41.001.341</u>
5101	Servicios personales	20.871.862	14.976.532
5102	Contribuciones imputadas	19.525.722	17.162.657
5103	Contribuciones efectivas	3.932.095	2.696.905
5104	Aportes sobre Nomina	854.623	572.301
5111	Generales	4.083.003	3.583.320
5120	Impuestos Contribuciones y Tasas	348.782	2.009.466
52	<b>De operación</b>	<u>72.762</u>	<u>1.185.258</u>
5205	Servicios personales	0	0
5211	Generales	72.762	1.185.258
53	<b>Provisiones, agotamiento, depreciaciones y amortizaciones</b>	<u>0</u>	<u>78.016.075</u>
5307	Provisiones para Protección de Propiedades Planta y Equipo	0	1.884.590
5309	Provisiones para Responsabilidades	0	0
5314	Provisiones para contingencias	0	76.131.485
5330	Depreciación de Propiedades Planta y Equipo	0	0
5340	Amortizaciones de Propiedades planta	0	0
5344	Amortizaciones de bienes entregados a terceros	0	0
5345	Amortizaciones de Intangibles	0	0
54	<b>Transferencias</b>	<u>80.756.865</u>	<u>47.541.089</u>
5401	Transferencias por convenios con el sector privado	0	0
5403	Corrientes al Gobierno General	0	0
5404	Corrientes a las Empresas	0	0
5407	Situado fiscal	0	0
5408	Sistema General de Participación Agua Potable y Saneamiento Básico	0	0
5411	Transferencias de capital al gobierno general	0	0
5415	Otras transferencias giradas	0	0
5417	Transferencias corrientes giradas al exterior	0	0
5419	Transferencias de capital giradas por participación en ingresos corrientes de la nación	0	0
5420	Otras transferencias de capital giradas	0	0
5423	Otras transferencias	80.756.865	47.541.089
55	<b>Gastos Público Social</b>	<u>47.608.401</u>	<u>63.713.467</u>
5503	Agua Potable y Saneamiento Básico	0	0
5504	Vivienda	0	0
5508	Medio Ambiente	47.608.401	63.713.467
56	<b>Gastos Inversión Social</b>	<u>0</u>	<u>0</u>
5603	Medio Ambiente	0	0
	<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL (4)</b>	<u>-4.043.228</u>	<u>-92.868.431</u>

Anexo No. 4  
**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA Y SOCIAL MADS**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2013**  
 (Cifras en miles de pesos)

Código	Concepto	Período Actual	Período Anterior
48	<b>OTROS INGRESOS (5)</b>	<b>14.650.298</b>	<b>26.270.621</b>
4805	Financieros	11.377.074	18.303.042
4806	ajuste por diferencial cambiario	0	0
4808	Otros ingresos ordinarios	0	1.554
4810	Extraordinarios	0	4.931
4815	Ajuste de ejercicios anteriores	3.273.224	7.961.094
58	<b>OTROS GASTOS (7)</b>	<b>-19.414.030</b>	<b>2.273.215</b>
5802	Comisiones	3.783	2.132
5805	Financieros	5.385.640	0
5806	Perdida por el metodo de participación	0	0
5808	Otros Gastos Ordinarios	30.819	93.741
5810	Extraordinarios	0	0
5815	Ajustes de ejercicios anteriores	-24.834.272	2.177.342
5899	Gastos asignados a costos de producción y/o servicios	0	0
	<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) ANTES DE AJUSTES POR INFLACIÓN (8)</b>	<b>30.021.100</b>	<b>-68.871.025</b>
	<b>EFFECTO NETO POR EXPOSICIÓN A LA INFLACIÓN (9)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
4905	Corrección monetaria	0	0
	<b>PARTICIPACIÓN DEL INTERÉS MINORITARIO EN LOS RESULTADOS (10) *</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
	<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO (11)</b>	<b>30.021.100</b>	<b>-68.871.025</b>

  
 LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR  
 MINISTRA

  
 GODOFREDO SAMPEYRO BÓRRERO  
 CONTADOR  
 TR 21583 T

  
 MARIA TERESA PARDO CAMACHO  
 SUBDIRECTORA ADMINISTRATIVA Y  
 FINANCIERA