

**INFORME DE AUDITORÍA**

**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

**VIGENCIA 2015**

**CGR-CDSMA- No 028**





Contralor General de la República

Edgardo José Maya Villazón

Vicecontralora

Gloria Amparo Alonso Masmela

Contralora Delegada Medio Ambiente

Carolina Montes Cortés

Directora de Vigilancia Fiscal

María Fernanda Rojas Castellanos

Supervisor

Eduardo Tapias Martínez

Equipo de auditores:

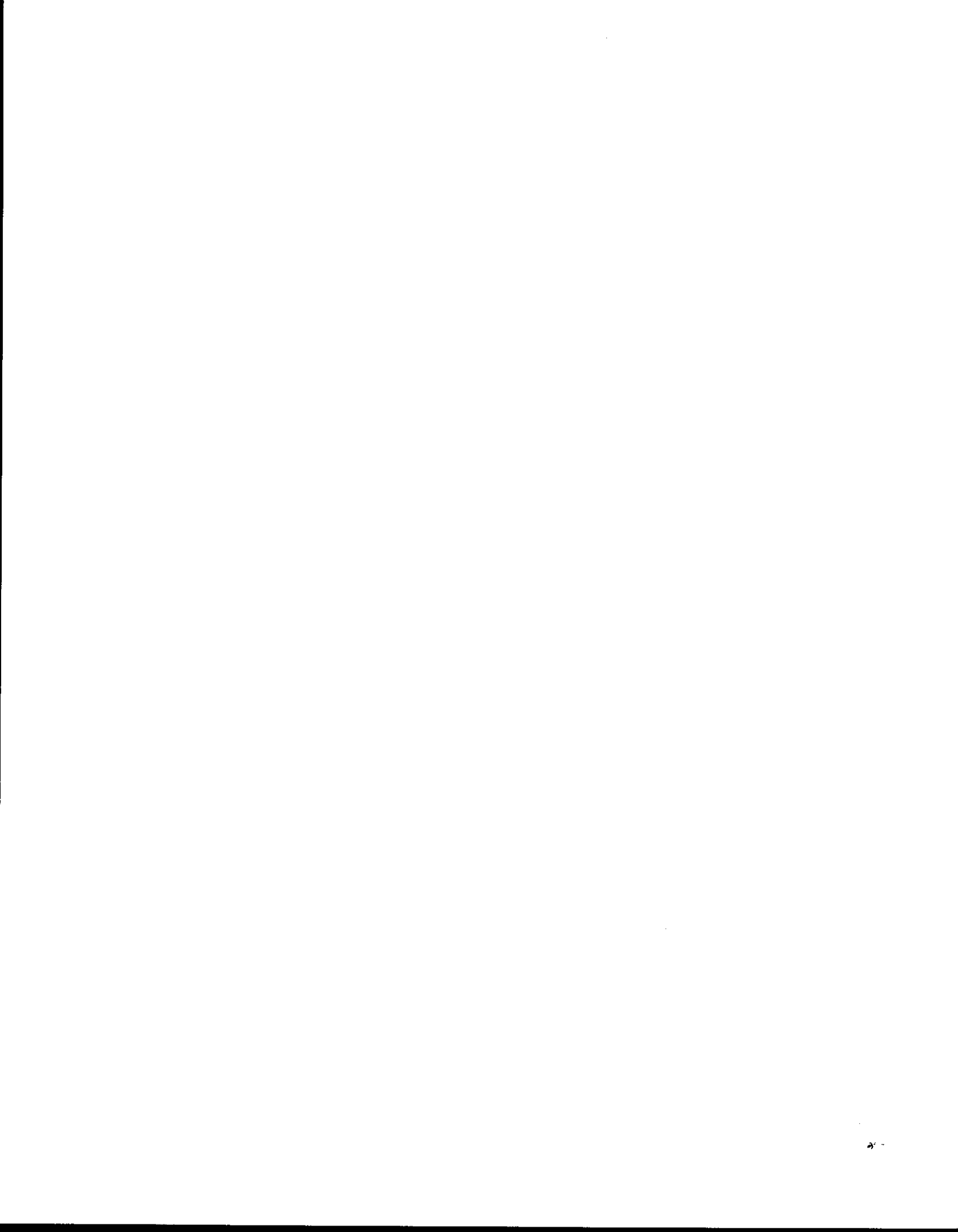
Líder de Auditoría:

Mario Cortés Rojas

Integrantes del Equipo Auditor:

Sandra Luz Triana Cárdenas  
Nidia Licina Garzón León  
Ivonne Janeth Guerrero C.  
Genny Raquel Caycedo R.  
Gloria E. Rivera González.  
Carlos O. Ochoa Gonzalez.  
Edgar E. Roa Acosta.

el



## Tabla de Contenido

	Página
<b>1. DICTAMEN INTEGRAL .....</b>	<b>5</b>
1.1. EVALUACION DE GESTION Y RESULTADOS .....	6
1.1.1. Control de Gestión .....	7
1.1.2. Control de Resultados .....	8
1.1.3. Control de Legalidad .....	8
1.1.4. Control Financiero .....	9
1.1.5. Evaluación del sistema de Control Interno.....	10
1.2. FENECIMIENTO DE LA CUENTA .....	11
1.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	11
1.4. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	11
<b>2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA .....</b>	<b>12</b>
2.1. EVALUACION DE LA GESTION Y RESULTADOS.....	12
2.1.1. Gestión .....	13
2.1.1.1. <i>Procesos Administrativos</i> .....	13
2.1.1.2. <i>Indicadores</i> .....	46
2.1.1.3. <i>Gestión Presupuestal y Contractual</i> .....	54
2.1.1.4. <i>Prestación del Bien o Servicio</i> .....	74





<b>2.1.2. Resultados</b> .....	88
2.1.2.1. <i>Objetivos Misionales</i> .....	88
2.1.2.2. <i>Cumplimiento de Políticas, Planes, Programas y Proyectos</i> .....	91
<b>2.1.3. Legalidad</b> .....	120
2.1.31 <i>Defensa Judicial de la Nación</i> .....	144
<b>2.1.4. Financiero</b> .....	154
2.1.4.1 <i>Evaluación de los Estados Contables</i> .....	154
2.1.4.2 <i>Evaluación del Sistema de Control Interno Contable</i> .....	178
2.1.4.3 <i>Calificación del Sistema de Control Interno Contable</i> .....	186
<b>2.1.5. Tecnologías de la Información</b> .....	187
<b>2.1.6. Control Interno</b> .....	191
2.1.6.1 <i>Evaluación del Control Interno</i> .....	191
<b>3. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO</b> .....	192
<b>4. SEGUIMIENTO INSUMOS DE AUDITORÍA</b> .....	193
<b>5. ANEXOS</b> .....	203









CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Doctor  
LUIS GILBERTO MURILLO URRUTÍA  
Ministro  
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Calle 37 No. 8-40  
Bogotá D. C.

Respetado Señor Ministro:

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: Economía, eficiencia, eficacia y equidad 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 2015 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 realizaran conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables; así mismo, evaluó el Sistema de Control Interno de la Entidad.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría General de la República. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de estos estados financieros 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 los procesos, áreas y/o procedimientos auditados.

El representante legal de la entidad, rindió informe anual el 2016-03-01, en el SIRECI por la vigencia fiscal del año 2015, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica 7350 de 2013, en 4 documentos electrónicos y 21 formatos.



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 al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dentro del desarrollo de la Auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas en su oportunidad.

## **1.1 EVALUACION DE GESTIÓN Y RESULTADOS**

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

Una vez finalizada la labor de Auditoría, la Contraloría General de la República practicada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible conceptúa que la gestión y resultados en la vigencia 2015 es *Desfavorable*, como resultado de la calificación obtenida de 50,995 teniendo en cuenta la evaluación de cada componente que conforma la matriz de la gestión así:

### 1.1.1 Control de Gestión

Este componente, en la matriz de calificación de la gestión de la entidad, tiene un peso porcentual de 20%; alcanzando una calificación de 74,61 de ese 20% distribuido así:

#### 1.1.1.1 *Procesos Administrativos*

En cuanto a la Dirección, Planeación, Organización, Control (Seguimiento y Monitoreo) y Ejecución; la CGR, evidenció deficiencias especialmente en las áreas de Planeación y Control, alcanzando una calificación desfavorable de 71.4; se presentaron deficiencias en la selección de personal; en el área de Gestión Archivística y en los diversos comités de la entidad entre otras.

#### 1.1.1.2 *Indicadores*

La CGR evidenció debilidades en la formulación de indicadores; en las variables que los conforman; situación detectada en auditorías anteriores, que vienen siendo objeto de acciones de mejoramiento sin que se hayan eliminado definitivamente sus deficiencias; alcanzando una calificación desfavorable de 69.3.

#### 1.1.1.3 *Gestión Presupuestal y Contractual*

Este componente obtuvo una calificación de 80.0. La verificación del proceso incluyó las actividades que la Entidad debe realizar dentro de las gestiones dentro de las diferentes líneas de negocio establecidas en SIIF; presentando deficiencias en lo relacionado con la planeación en la ejecución de los recursos, en la supervisión en la contratación y austeridad del gasto.

#### 1.1.1.4 *Prestación del Bien o Servicio*

Presenta una calificación de 74.3 de un total asignado del 25% dentro de su distribución matricial, lo que indica que la entidad no cumple totalmente con su función de satisfacer la demanda de los usuarios, como se evidencia con los hallazgos establecidos al interior del informe; incluyendo lo correspondiente al cumplimiento de la Sentencia del 28 de marzo de 2014 del Consejo de Estado y Reporte de Gestión a la Honorable Corte Constitucional.



### **1.1.2 Control de Resultados**

Este componente, tiene un peso porcentual de 30% del total del 100% de la matriz de evaluación de la gestión; se obtuvo una evaluación desfavorable producto de una calificación del 77,50 de acuerdo con los siguientes resultados:

#### *1.1.2.1 Objetivos Misionales*

Se determinó que la entidad cumplió en un 80.0% con sus objetivos misionales según lo evidenciado por la CGR en su evaluación; presentándose algunas deficiencias en especial en lo relacionado con la oportunidad y coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo, según los hallazgos establecidos en el presente informe como lo relacionado en el análisis de los Ecosistemas determinados como Bosque Seco Tropical, Suelos y Desertificación.

#### *1.1.2.2 Cumplimiento e Impacto de Políticas Planes, Programas y Proyectos*

La entidad no cumplió en su totalidad con las metas, Planes y Proyectos establecidos; asignando una calificación del 75.0%, en razón a las deficiencias planteadas como hallazgos al interior de éste informe, relacionados con Rondas Hídricas y cumplimientos de metas establecidas en el Plan de Acción del 2015, al igual que deficiencias determinadas para los diversos ecosistemas estratégicos y manejo de la zona costera.

### **1.1.3 Control de Legalidad**

Se presenta una calificación 74,29%, estableciéndose deficiencias especialmente, relacionadas con incumplimiento de la normatividad establecida, como se evidenció en el desarrollo del proceso auditor llevado a cabo y que se plasma en el presente informe.

En la auditoría llevada a cabo al MADS, se revisaron 70 contratos de 647 que equivalen al 10.8% del universo, por un valor de \$18.356.306.981 que a su vez representan el 21% del valor total de los contratos suscritos y los liquidados en la vigencia 2015.

En lo que respecta a la Defensa Jurídica del Estado, al realizar el cruce según muestra seleccionada se observó que de los quince (15) procesos, sólo se encontraban registrados en el EKOGUI tres (3). De otra parte se observó que Oficina de Control Interno también determinó debilidades en el cruce de la información en las dos certificaciones expedidas.

#### 1.1.4 Control Financiero

El aplicativo establecido por la CGR, otorga a este componente un 30% del total del 100% de la gestión de la entidad; para el caso que nos ocupa en la evaluación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se establecieron deficiencias que comprometen la razonabilidad de los Estados Financieros, determinando una calificación de cero (0) dentro de la matriz de gestión de la entidad, como se determina en los diferentes hallazgos establecidos por la CGR y comunicados en el presente informe.

##### 1.1.4.1. Razonabilidad o Evaluación Financiera

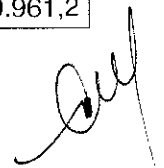
En auditoría adelantada al MADS, por la vigencia 2015, la CGR, pudo evidenciar que la aplicación de políticas contables la entidad presenta serias deficiencias, al no dar aplicación de forma consistente a los principios, normas técnicas y procedimientos establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública para la totalidad de las transacciones, hechos y operaciones registradas; no se llevan a cabo procedimientos de control interno contable que garanticen una información con características de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad, de las cifras presentada por el MADS a 31 de diciembre de 2015.

Del análisis efectuado a las cuentas principales de los Estados Contables del MADS con corte a 31 de diciembre de 2015, se obtuvo evidencia suficiente y competente de que la información contable emitida no cumple en su totalidad con las características que permitan obtener una confiabilidad razonable sobre los Estados Financieros presentados a esa fecha.

Como resultado de la auditoría, se establecieron errores, inconsistencias o salvedades, que afectan la razonabilidad de dichos estados financieros que ascienden a \$23.076,5 millones, valor que representa el 11,5% del activo total de la entidad el cual alcanzó \$199.388 millones a 31 de diciembre de 2015. Las limitaciones o incertidumbres encontradas, alcanzaron los \$ 4.891,9 millones.

**Tabla No.1**  
**TOTAL SALVEDADES MATERIALES**  
**(Cifras en millones de pesos)**

Código	Descripción	Valor	Valor absoluto
1201	INVERSIONES ADMINISTRACIÓN DE LIQUIDEZ EN TÍTULOS DE DEUDA	(771,8)	771,8
4805	FINANCIEROS	2.210,3	2.210,3
5805	FINANCIEROS	6.836,8	6.836,8
1999	VALORIZACIONES	9.961,2	9.961,2



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Código	Descripción	Valor	Valor absoluto
4110	NO TRIBUTARIOS	(3.296,4)	3.296,4
	<b>Total salvedades</b>		23.076,5

Fuente: Evaluación Estados Contables

Lo anterior teniendo un nivel de materialidad de \$500 millones, establecidos con base en el total del activo con la misma fecha de corte, durante la etapa de planeación de la auditoría.

### **Opinión sobre los Estados Contables**

En nuestra opinión, por lo expresado en los párrafos precedentes, los estados financieros del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, *no presentan razonablemente*, en todos los aspectos importantes, la situación financiera de la Entidad a 31 de diciembre de 2015 y los resultados de sus operaciones por el 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.

### **Calificación del Sistema de Control Interno Contable**

La evaluación del Sistema de Control Interno Contable se desarrolló con el fin de verificar la existencia y efectividad de los procedimientos de control que permita obtener la evidencia suficiente para emitir una opinión sobre este sistema. Esta verificación se realizó teniendo en cuenta los diferentes componentes del control interno enfocado a las actividades propias del proceso contable y su evaluación se ubicó en el rango INEFICIENTE, con una calificación de 2,13.

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

##### *1.1.5.1 Calidad y Confianza*

La Matriz de Evaluación de la Gestión, de acuerdo con la metodología establecida, arroja un total de 53,95 que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que para el periodo auditado, el Sistema de Interno de la Entidad, respecto de la Gestión es "*Deficiente*", según los resultados que se plasman al interior del presente informe.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## 1.2 FENECIMIENTO DE LA CUENTA

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 2015.

## 1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron cuarenta (40) hallazgos administrativos, de los cuales dieciséis (16) tienen posible alcance disciplinario; nueve (9) se comunicarán a otras entidades; uno (1) se solicitara inicio a una indagación preliminar y finalmente tres (3) solicitudes de procesos administrativos sancionatorios.

## 1.4 PLAN DE MEJORAMIENTO

El Ministerio 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.

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, de conformidad con lo previsto en la Resolución 7350 de 2013. Sobre dicho plan, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento de coherencia e integridad.

Bogotá D.C, 25 NOV. 2016

**CAROLINA MONTES CORTES**  
Contralora Delegada para el Medio Ambiente

*María Fernanda Rojas Castellanos - Directora de Vigilancia Fiscal*

*Eduardo Tapias Martínez*  - Coordinador de Gestión

*Mario Cortes Rojas*  - Responsable Audit





## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 2.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

La Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conceptúa que la gestión en las áreas, procesos o actividades auditadas es “*Desfavorable*”; de acuerdo con la calificación obtenida de 50,995 puntos, resultante de ponderar los diferentes aspectos examinados, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 2.  
MATRIZ DE EVALUACION DE GESTION Y RESULTADOS

MEDIO AMBIENTE								
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE								
COMPONENTE	PRINCIPIOS	OBJETIVO DE EVALUACIÓN	Factores Mínimos	Variables a Evaluar	Ponderación Subcomponente %	Calificación Equipo Auditor	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %
E V A L U A C I Ó N  D E	Eficiencia. Eficacia	Determinar la eficiencia y la eficacia mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.	Procesos Administrativos	Dirección, planeación, organización, control (formulación o formulación)	15%	71,4	10,71	20%
			Indicadores	Oportunidad; Confiabilidad de la información o datos de las variables que los confirman; Calidad; Utilidad; Relevancia y; Pertinencia de las recabadas.	25%	69,3	17,32	
			Gestión Presupuesta y Contractual	Mancjo de recursos públicos (planeación, asignación, ejecución y evaluación) y	38%	80,0	28,00	
			Prestación del Bien o Servicio	Capacidad para atender la demanda de los bienes o servicios ofrecidos; para satisfacer adecuadamente a los beneficiarios y usuarios, en condiciones de cantidad, calidad, oportunidad, costo, cobertura y beneficios	25%	74,3	18,57	
Control de Gestión 20%					100%			14,92



G E S T I O N  Y  R E S U L T A D O S	Control de Resultados 30%	Eficacia, Efectividad, Economía, Eficiencia, Valoración de Costos Ambientales y Equidad	Establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado.	Objetivos misionales	Grado de cumplimiento en términos de Cantidad, Calidad, Oportunidad y Coherencia con el Plan Nacional de Grado de avance y cumplimiento de las metas establecidas en términos de Cantidad, Calidad, Oportunidad, resultados y satisfacción de la población beneficiaria y coherencia con los objetivos misionales.	50%	80,0	40,00	30%
	CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS					100%			23,25
	Control de Legalidad 10%	Eficacia	Establecer aplicación normativa en las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole.	Cumplimiento de normativa aplicable al ente o asunto auditado.	Normas externas e internas aplicables	100%	74,3	74,29	10%
	CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD					100%			7,43
	Control Financiero 30%	Economía, Eficacia	Establecer si los Estados Financieros reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y sus cambios en su situación financiera.  Establecer si el ente objeto de control fiscal realizó un uso eficiente y racional de los recursos asignados y ejecutados en una política, plan, programa, proyecto u/o.	Razonabilidad o Evaluación Financiera	Opinión o Concepto	100%	0,0	0,00	
	CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO					100%			0,00
	Evaluación del Control Interno 10%	Eficacia, Eficiencia	Obtener suficiente comprensión del sistema de control interno o de los mecanismos de control según la metodología descrita en esta Guía.	Calidad y Confianza	Concepto	100%	53,950	53,95	10%
	CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO					100%			5,40
	CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA								

Fuente: Metodología Guía de Auditoría de la Contraloría General de la República-CGR

## 2.1.1. GESTIÓN

Se evaluó la Gestión del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, mediante el examen de la adecuación misional establecida en sus estatutos y demás normas que le son aplicables, en el desarrollo de los instrumentos de planificación; el cumplimiento de metas, planes y el comportamiento de los indicadores de gestión administrativos, de conformidad con los principios de la gestión fiscal, arrojando los siguientes resultados:

### 2.1.1.1 Procesos Administrativos

Se obtuvo una calificación de 71,4 evidenciándose deficiencias especialmente en las áreas de Planeación y Control como se establece a continuación:

## HALLAZGO No.1 (D1): Certificado Examen Preocupacional

### Criterio:

La gestión contractual desarrollada por las entidades públicas entre otros, implica la adopción de reglas claras para ser cumplidas en todas las etapas contractuales, lo cual debe verse reflejado en los expedientes contractuales, permitiendo hacer un seguimiento adecuado.

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

El examen preocupacional está definido en el Decreto 723 de 2013 en el Artículo 18, de la siguiente forma:

"Exámenes médicos ocupacionales. En virtud de lo establecido en el párrafo 3º del artículo 2º de la Ley 1562 de 2012, la entidad o institución contratante deberá establecer las medidas para que los contratistas sean incluidos en sus Sistemas de Vigilancia Epidemiológica, para lo cual podrán tener en cuenta los términos de duración de los respectivos contratos. El costo de los exámenes periódicos será asumido por el contratante.

A partir de la entrada en vigencia del presente decreto, las personas que tengan contrato formal de prestación de servicios en ejecución, tendrán un plazo de seis (6) meses para practicarse un examen preocupacional y allegar el certificado respectivo al contratante. Para los contratos que se suscriban con posterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto dicho plazo aplicará a partir del perfeccionamiento del mismo. El costo de los exámenes preocupacionales será asumido por el contratista.

Este examen tendrá vigencia máxima de tres (3) años y será válido para todos los contratos que suscriba el contratista, siempre y cuando se haya valorado el factor de riesgo más alto al cual estará expuesto en todos los contratos. En el caso de perder su condición de contratista por un periodo superior a seis (6) meses continuos, deberá realizarse nuevamente el examen."

### Hechos:

CONTRATO 035 DE 2015, se establece en la cláusula SEGUNDA OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: A. OBLIGACIONES GENERALES: En el numeral 11 se establece "*Practicarse un examen preocupacional y allegar el certificado respectivo al MINISTERIO en términos y oportunidades establecidos*

(...)” El examen no está en el expediente contractual, con lo cual se incumple los términos del contrato y la normatividad vigente.

Causa:

Esto sucede por la falta de control ejercida por la Coordinación de Contratos que no requiere al contratista para el cumplimiento de sus obligaciones pactadas en el contrato.

Efecto:

Incumplimiento reiterado de la normatividad vigente, y el contrato no sea ley para las partes sino una cantidad de fórmulas de *cumplimiento optativo*, por parte tanto del contratista como de la entidad contratante.

*Respuesta de la Entidad:*

De la respuesta de la Entidad se cita:

“La obligación señalada en el numeral 11 de la cláusula segunda del contrato 035 de 2015(...), se encuentra dentro de las “obligaciones generales del contratista” e indica que el contratista deberá practicarse un examen preocupacional y allegar el certificado respectivo al MINISTERIO en los términos y oportunidades establecidos en el artículo 18 del Decreto 723 de 2013, (...)

Como se desprende del texto normativo el contratista cuenta con el plazo de 6 meses a partir del perfeccionamiento del contrato para practicarse el examen preocupacional y allegar el certificado a la Entidad.

Ahora bien, la Ley 80 de 1993 establece de manera taxativa los requisitos de perfeccionamiento y ejecución de los contratos estatales, así:

**“Artículo 41°.- Del Perfeccionamiento del Contrato.** Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.

El art. 23 de la Ley 1150 de 2007, modificó el inciso segundo de éste artículo así: **Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes**, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda.

(...)

Finalmente, la no existencia de éste en el expediente, no debe ser valorado como una negligencia grave o dolo, presupuestos de la responsabilidad, máxime cuando el contratista durante la ejecución del contrato allegó un examen pre ocupacional vigente, cuyo certificado se anexa a la presente. En tal sentido, se reitera que el examen tiene como propósito que el contratista este apto para laborar, condición cumplida durante la ejecución del contrato, sin que el contratista presentara

dificultades de salud durante la vigencia del contrato que pusieran en riesgo el cumplimiento del mismo, por el contrario se cumplió a cabalidad con el objeto contractual, dada su capacidad profesional y laboral.

Por lo anteriormente expuesto se solicita la exclusión de la presente observación, por no vulnerarse el ordenamiento jurídico.”

#### Análisis Respuesta de la Entidad:

Tal como lo señala la Entidad, y según se evidencia en el certificado médico entregado la fecha de la evaluación corresponde al 12 de noviembre de 2015, habiendo suscrito el contrato el 16 de enero de 2015 misma fecha en la que se registró presupuestalmente el contrato, se suscribió y aprobó la póliza y la Coordinadora de Contratos le comunicó a la Secretaria General informándole que la supervisión del contrato 035 de 2015 está a su Cargo.

De acuerdo con la norma transcrita, dentro de los seis meses siguientes al perfeccionamiento del contrato el contratista debía haber entregado el examen preocupacional, es decir que tenía hasta el 16 de junio de 2015, y tal como se señaló el 12 de noviembre de 2015 se realizó la evaluación médica – concepto de aptitud laboral, superando el término en casi 5 meses.

La entidad no desvirtúa el hallazgo; por lo anterior se ratifica el hallazgo administrativo y su posible incidencia disciplinaria.

#### **HALLAZGO No.2 (OI -1) Inventario Documental**

##### *Criterio:*

**INVENTARIO DOCUMENTAL** el artículo 26 de la Ley 594 de 2000 – Ley General de Archivos, establece que *“... es obligación de las entidades de la Administración Pública elaborar inventarios de los documentos que produzcan en ejercicio de sus funciones, de manera que se asegure el control de los documentos en sus diferentes fases”*. En el Artículo Séptimo: **establece que las entidades de la Administración Pública adoptarán el Formato Único de Inventario Documental ACUERDO No. 042 por el cual se establecen los criterios para la organización de los archivos, se regula el Inventario Único Documental y se desarrollan otros artículos de la Ley General de Archivos 594 de 2000.**

El acuerdo 038 de 2000, por el cual se desarrolla el artículo 15 de la Ley General de Archivos 594 de 2000, dice sobre las responsabilidades del servidor público frente a los documentos y archivos como responsables de la conservación, organización, uso y manejo de ellos, además del instructivo del formato único de inventario documental el cual define cada termino contenido en el, que sirve de guía para los archivistas en los procedimientos para la entrega y recibo de los



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

documentos; procedimientos que establecen los deberes tanto de los servidores públicos como los responsables de cada unidad administrativa o dependencia para tales transferencias.

Ley General de Archivos En el artículo 14 Establece que *“la documentación de la administración pública es producto y propiedad del Estado y éste ejercerá el pleno control de sus recursos informativos”*. Por lo tanto, el servidor público al desvincularse de sus funciones titulares no podrá retirar de la entidad pública documento o archivo alguno, so pena de incurrir en falta contra el patrimonio documental o en un hecho punible, de conformidad con lo expresado en el artículo 35.

El artículo 4 del Decreto 2609 de 2012 señala: *“Coordinación de la gestión documental. Teniendo en cuenta que la gestión documental es un proceso transversal a toda la organización, los diferentes aspectos y componentes de la gestión de documentos deben ser coordinados por los respectivos Secretarios Generales o quienes hagan sus veces, a través de las oficinas de Archivo de cada entidad.”*

Hecho:

De la información suministrada por la Administración respecto de la contratación realizada, se observa que hay contratos sin foliar, no tienen inventario documental acorde con lo señalado en la Ley, reciben productos en cumplimiento del objeto contractual y el CD no contiene información. No se tienen en cuenta los instrumentos archivísticos para la gestión documental.

Causa:

Deficiencias de Control Interno y debilidades en la Coordinación del archivo general de la entidad y compromiso en general.

Efecto:

Riesgo de la información que reposa de daño o pérdida en el expediente. El archivo es la columna vertebral de una entidad, se debe tener en cuenta la organización, conservación, custodia, con procesos de calidad. La información debe ser de fácil ubicación y consulta, con tratamiento de los documentos desde su creación hasta su eliminación o conservación.

*Respuesta de la Entidad:*

Dentro de los argumentos expuesto por la administración manifiesta que: *“... es importante resaltar que la administración se ha esforzado por adelantar adecuadamente la labor de archivo en la Entidad y por reforzar el rol que cada colaborador público tiene dentro de este*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*proceso...que de conformidad con el Art. 2.8.2.5.14 "Plan de Capacitación" del Decreto 1080 de 2015 y de la Ley General de Archivos, se han llevado a cabo múltiples Capacitaciones en temas Archivísticos por el Grupo de Gestión Documental a todos los Servidores Públicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*

***Que el grupo de gestión documental desde el año 2015 formuló el Plan de Gestión Archivista y lo presentó a la Alta Gerencia y al Archivo General de la Nación, el cual contiene el desarrollo de toda la normatividad aplicable a la Entidad de conformidad con los lineamientos exigidos por la Ley 594 de 2000 y Decreto 1080 de 2015 aplicable a los servidores públicos.***

***Dicho plan se encuentra en implementación y el mismo se estructuró a largo plazo, teniendo en cuenta que la entidad sufrió un proceso de escisión y que el proceso archivístico conlleva una serie de actuaciones técnicas a largo plazo que ameritan un trabajo juicioso y de compromiso de toda la Institución.***

*Aunado a lo anterior, se resalta que la Entidad ha venido en un proceso de mejora continua en la gestión archivística, a través de las diversas capacitaciones, así como, adelantando los trámites pertinentes ante el Archivo General de la Nación **para la convalidación de las tablas de retención documental, asegurando de esta manera, inventarios documentales acordes con la realidad organizacional del Ministerio** y evitando reprocesos en la gestión archivística. (Negrilla nuestra)*

*Igualmente, se han expedido diversos actos administrativos dirigidos a los supervisores de los contratos y convenios para que en el marco de sus funciones en particular las de control, seguimiento y verificación de las obligaciones contractuales pactadas, remitan al expediente contractual los soportes documentales de la ejecución del contrato. (Negrillas nuestras).*

**Análisis Respuesta de la Entidad:**

Si bien es cierto que la administración ha capacitado al personal y expedido circulares y memorandos, esto no se refleja al interior de los expedientes, es necesario precisar que no tienen ningún rotulo que los identifique, tampoco tienen un inventario documental, que muestre cual es el contenido de la carpeta o expediente, tampoco en que folios o donde están ubicados los CD. Por lo observado con anterioridad se corre el riesgo de pérdida o daño de la información que constituyen el patrimonio documental de la entidad

### ***Gestión Archivística y Documental.***

Las Entidades públicas deben contar con los instrumentos normativos que permitan adelantar la gestión archivística y documental de acuerdo con las normas que rigen la materia.

Todos los documentos, incluidos los anexos que se encuentren incorporados en los expedientes, deben encontrarse debidamente ordenados (foliados) y

conservados, esto es, en un medio que asegure la conservación de la información lo que implica el mantenimiento también del estado físico del mismo documento al ser manipulado, que para el caso concreto de los medios ópticos, deben estar lejos de ganchos metálicos que puedan afectarlo y cualquier otra situación que facilite su pérdida o daño.

## DECRETO 2609 DE 2012

Artículo 3. La gestión de documentos está asociada a la actividad administrativa del Estado, al cumplimiento de las funciones y al desarrollo de los procesos de todas las entidades del Estado; por lo tanto, es responsabilidad de los servidores y empleados públicos así como los contratistas que presten servicios a las entidades públicas, aplicar las normas que en esta materia establezca el Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado, y las respectivas entidades públicas.

Artículo 10. Obligatoriedad del programa de gestión documental. Todas las entidades del Estado deben formular un Programa de Gestión Documental (PGD), a corto, mediano y largo plazo, como parte del Plan Estratégico Institucional y del Plan de Acción Anual.

Artículo 11. Aprobación del programa de gestión documental. El Programa de Gestión Documental (PGD) debe ser aprobado por el Comité de Desarrollo Administrativo conformado en cada una de las entidades del orden nacional o el Comité Interno de Archivo en las entidades del orden territorial. La implementación y seguimiento del PGD es responsabilidad del área de archivo de la Entidad en coordinación con la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces.

Sobre esa base, el Archivo General de la Nación ha proferido, Acuerdos 060 de 2001 define el Documento Electrónico de Archivo.

*“Artículo 3. el registro de información generada, recibida, almacenada y comunicada por medios electrónicos, que permanece en estos medios durante su ciclo vital; es producida por una persona o entidad en razón de sus actividades y debe ser tratada conforme a los principios y procesos archivísticos.”*

*Artículo 9. Las entidades son responsables por la adecuada conservación de su documentación, para ello deben incluir en sus programas de gestión documental y en sus manuales de procedimientos, pautas que aseguren la integridad de los documentos desde el momento de su producción. Así, se requieren adoptar las normas relativas a la permanencia y durabilidad de los soportes, tales como la NTC 4436 para papel y la NTC 2676 aplicable a los soportes digitales”*

Hecho:

En la revisión de las carpetas contractuales se evidenciaron las siguientes irregularidades:

1. El Ministerio no cuenta con el Programa de Gestión Documental



2. Se encuentran deficiencias en la gestión archivística teniendo en cuenta que ninguna carpeta cuenta con el INDICE de documentos, se entregaron carpetas sin foliar, no se encuentra la totalidad de documentos que deben componer las carpetas, se encontraron deficiencias en el archivo de los registros magnéticos, hay carpetas que de acuerdo con el número de folios que contienen son inmanejables.

A continuación se describen las particularidades de los dos puntos enunciados:

1. El Ministerio no cuenta con el Programa de Gestión Documental

CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 014 suscrito con UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA. En la cláusula tercera INFORMES Y PRODUCTOS, se definen tres PRODUCTOS así: "a) Cuadro de clasificación Documental en formato Excel físico y digital. b) Tabla de Retención Documental. El contratista responderá por este producto hasta cuando sea debidamente aprobada por el Comité de Archivo. c) Programa de Gestión Documental. El contratista responderá por este producto hasta cuando sea debidamente aprobada por el Comité de Archivo". En el CD que obra a folio 347, se encuentra el proyecto de Programa de Gestión Documental, no obstante no fue aprobado tal como lo requería el Producto señalado en la cláusula tercera ya fue pagada la totalidad de recursos.

CONTRATO DE CONSULTORÍA 489 DE 2014,. Se culmina y liquida el contrato y el programa de gestión documental no entregado. La cláusula SEPTIMA del contrato, establece las obligaciones del contratista, y en el numeral 4) PROGRAMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL: "*estructurar el programa de gestión documental basado en la Ley 594 del 200, (sic) el Decreto 2609 de 2012 y demás normatividad vigente. CLAUSULA DECIMA. INFORMES Y PRODUCTOS: 4 (Programa de Gestión Documental) de la cláusula séptima del contrato*". Producto que no es entregado de acuerdo con el contenido del CD que obra a folio 520 cabe aclarar que el documento siguiente Memorando suscrito por la Jefe de Oficina de TIC esta foliado con el mismo número.

En estos dos contratos se establecen obligaciones referentes al Programa de Gestión Documental tal como se señaló anteriormente, sin embargo, estas no se cumplieron a cabalidad, lo cual se puede evidenciar en el Informe de Control Interno contenido en la Carpeta de Evaluación al Programa de Gestión Documental, en la que se encuentra el Memorando 8300-2 41571, del 22 de diciembre de 2015, suscrito por la Secretaria General y en el que manifiesta: "*(...) el día 22 de diciembre en el marco del contrato de prestación de servicios profesionales No. 255 de 2015 se presentará para aprobación del comité el Documento Soporte del programa de Gestión Documental.*"

Con lo cual queda claro que el Programa no fue presentado ni acogido como resultado de los contratos suscritos en 2013 y 2014.

2. Se encuentran deficiencias en la gestión archivística teniendo en cuenta que ninguna carpeta cuenta con el INDICE de documentos, se entregaron carpetas sin foliar, no se encuentra la totalidad de documentos que deben componer las carpetas, se encontraron deficiencias en el archivo de los registros magnéticos, hay carpetas que de acuerdo con el número de folios que contienen son inmanejables.

CONTRATO 258 DE 2015. No se encuentra el informe del comité de evaluación

CONTRATO DE DONACIÓN 332 No se encuentra completa la carpeta, no se archivó el certificado de ingreso de los bienes al almacén

CONVENIO DE ASOCIACIÓN 288 DE 2015 suscrito con ASOCARS las 17 carpetas tienen más de 200 folios, lo que dificulta su manipulación y los documentos se encuentran expuestos al riesgo de pérdida o daño.

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 163 DE 2014 suscrito con CODECHOCÓ la carpeta contiene 319 folios.

CONTRATO 014 DE 2013 se incluye informes del Convenio 110 de 2013

CONVENIO 342 DE 2015 SUSCRITO CON LA CRC, no se archivó respuesta a derecho de petición de la Corporación, posterior a la entrega de la respuesta a observaciones se incluyó el documento de diciembre de 2015.

Causa:

La entidad no cuenta con las herramientas que ordena la Ley en materia de archivos, ha sido un incumplimiento reiterativo de la normatividad vigente, como consecuencia de la asignación de recursos en proyectos que tienen logran cumplir íntegramente el fin esperado.

Estas situaciones son producto de la falta de aplicación de las normas existentes y falta de control de la gestión de quienes tienen el encargo de la gestión archivística y documental.

Efecto:

Se pone en riesgo de la memoria institucional del MADS.

Debido a que ésta observación ha sido recurrente en las diferentes auditorías efectuadas por la CGR, se traslada la presente observación con posible connotación disciplinaria.

Respuesta de la Entidad:

Respecto del primer punto 1. El Ministerio no cuenta con el Programa de Gestión Documental, se respondió lo siguiente:

La suscripción, ejecución y productos de los contratos No. 014 de 2013 y 489 de 2014 tuvieron como resultado un documento de Programa de Gestión Documental que si bien no fue aprobado en Comité Institucional de Desarrollo Administrativo, tal como lo exige el Decreto 2609 de 2012 derogado por el Decreto 1080 de 2015 en el Art. 2.8.2.5.8 "Instrumentos Archivísticos" del Decreto 1080 de 2015, el mismo fue recurso esencial y de apoyo para la consecución del Plan de Trabajo Archivístico que el Grupo de Gestión Documental dio a conocer a la Alta Dirección y al Archivo General de la Nación y que permitió estructurar una línea de Trabajo Archivístico.

Resultado de la gestión anteriormente mencionada, se procedió a emitir Memorando No. 8312-3-36744 con fecha 29 de Octubre de 2015 (Adjunto en un (1) folio) a la Oficina Asesora de Planeación solicitando la Aprobación del Programa de Gestión Documental - PGD y del Plan Institucional de Archivos- PINAR en el Comité Institucional de Desarrollo Administrativo y mediante Acta de Comité Institucional con fecha 21 de diciembre de 2015 (Adjunto en seis (6) folios) se aprobaron los documentos referenciados, los cuales ya se encuentran publicados como lo establece el Art. 2.8.2.5.12 "Publicación del Programa de Gestión Documental" del Decreto 1080 de 2015.

(...) los productos de los referenciados contratos hicieron parte de los insumos de información que permitieron la estructuración del Programa de Gestión Documental - PGD y del Plan Institucional de Archivos- PINAR".

Sobre el segundo punto Se encuentran deficiencias en la gestión archivística teniendo en cuenta que ninguna carpeta cuenta con el ÍNDICE de documentos, se entregaron carpetas sin foliar, no se encuentra la totalidad de documentos que deben componer las carpetas, se encontraron deficiencias en el archivo de los registros magnéticos, hay carpetas que de acuerdo con el número de folios que contienen son inmanejables, expuesto la respuesta fue la siguiente:

"Si bien es posible identificar en la observación de la Contraloría General de la República, la oportunidad de mejora en la aplicación de las normas de gestión archivística y en el control de la misma, es importante resaltar que la administración se ha esforzado por adelantar adecuadamente la labor de archivo en la Entidad y por reforzar el rol que cada colaborador público tiene dentro de este proceso.

Por lo anterior, desde la Coordinación del Grupo de Gestión Documental se manifiesta que de conformidad con el Art. 2.8.2.5.14 "Plan de Capacitación" del Decreto 1080 de 2015 y de la Ley General de Archivos, se han llevado a cabo múltiples Capacitaciones en temas Archivísticos por el



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Grupo de Gestión Documental a todos los Servidores Públicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Adjunto listados de asistencia, Memorandos de convocatorias a capacitación y ayudas de memoria en 90 folios); con lo cual se evidencia que el personal servidor público tienen el mínimo de conocimiento para llevar a cabo procesos de gestión documental tales como: organización de expedientes, descripción, foliación, inventario documental, diligenciamiento de la hoja de control y así mismo se ha enfatizado en las obligaciones y deberes que se tienen como funcionarios públicos en las Entidades públicas emanadas en el Art. 4 del Título I de la Ley 594 de 2000 "Principios Generales", Art. 12 del Título IV "La Administración pública será responsable de la gestión de documentos y de las administraciones de sus archivos", Acuerdo 038 de 2002 en su Art. 1 "Responsabilidad del servidor público frente a los documentos y archivos. El servidor público será responsable de la adecuada conservación, organización, uso y manejo de los documentos y archivos que se deriven del ejercicio de sus funciones", Art. 2 "Todo servidor público al ser vinculado, trasladado o desvinculado de su cargo, recibirá o entregará según sea el caso, los documentos y archivos debidamente inventariados para garantizar la continuidad de la gestión pública", Ley 734 de 2002 "Código Disciplinario único" en sus Art. 34 y 35 "Deberes, Prohibiciones" y su Literal 21.

(...)

Por otra parte y frente a los inventarios documentales, es importante aclarar que los mismos corresponden a la herramienta de registro que tiene cada unidad administrativa o funcional del Ministerio para administrar y controlar los archivos de gestión y que la misma no debe ser incluida dentro de los expedientes contractuales. Al respecto, se informa que el Ministerio adoptó desde el 17 de enero del 2014 el formato "Inventario Documental" Cód. F-A-DOC-07 mediante el cual, cada área administra sus propios archivos de gestión (se adjunta copia del formato).

(...)

Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente se solicita al equipo auditor bajar la connotación de la observación, toda vez que si bien no se desconoce que es un proceso que sigue demandando grandes esfuerzos por parte de la administración, también es posible evidenciar que se han aunado considerables esfuerzos por hacer de la gestión documental y archivística un proceso mucho más eficiente y adherido a la normatividad vigente, sin desconocer su importancia y potencializando la mejora permanente."

## **Análisis de la Respuesta**

1. Tal como se señaló en la observación trasladada, en el primer contrato, 014 de 2013, se hizo entrega del PGD, pero no fue *debidamente aprobado* como lo exigía el contrato, y en referencia al contrato 489 de 2014, no se evidencia que se haya entregado el documento PGD.

Si bien la Entidad manifiesta y es enfática en señalar que como resultado de los contratos objetados, se obtuvo un beneficio en el basamento de los instrumentos archivísticos, y este Ente de Control no está en contra de esta posición, pero si reitera que los contratos señalados no dieron resultado en cuanto a la aprobación del PGD.

El Ministerio en su respuesta señala que en el Comité Institucional de Desarrollo Administrativo 21 de diciembre de 2015 se aprobó el Programa de Gestión

Documental - PGD y del Plan Institucional de Archivos- PINAR en el Comité Institucional de Desarrollo Administrativo, afirmación que no es consistente con el contenido del Memorando 8300-2-4754 del 17 de marzo de 2016, suscrito por la Secretaría General y dirigido a la Jefe de la Oficina de Control Interno, en el que se registró: **"Evaluación al Programa de Gestión Documental. Descripción de la Observación:** Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la actualidad no cuenta con la aprobación y adopción de la Política de Gestión Documental y del Programa de Gestión Documental. **Acción:** Continuar con la formulación del Plan de Trabajo Archivístico anual, con el fin de planear los recursos necesarios del proceso de Gestión Documental." En el primer documento se señala que el PGD ya fue aprobado y publicado mientras que en el documento de seguimiento de plan de mejoramiento – Vencimiento 2016, se acepta que está en construcción.

Adicionalmente en la página web del Ministerio<sup>1</sup> está publicada una versión preliminar del documento en donde se señala como fecha de aprobación Xx/xx/2015, es decir que a la fecha no cuenta el Ministerio con dicho documento.

2. La Entidad inicia su respuesta aceptando la observación como un tema de mejora de la gestión institucional, sin embargo plantea temas como la responsabilidad de los supervisores, en el momento de adjuntar los documentos que en ejecución del contrato se producen, frente a lo cual es pertinente señalar que independiente de quien tenga la responsabilidad del manejo de los archivos, de igual manera el Ministerio tiene la obligación de propender porque se dé cumplimiento a la normatividad vigente en materia de gestión archivística y documental y adelantar todas las gestiones necesarias para la conservación de su memoria institucional.

Si bien el Ministerio ha emprendido innumerables capacitaciones tendientes a la mejora de la gestión archivística y documental, también es cierto que se siguen presentando irregularidades y es pertinente continuar la tarea y aumentar los controles.

Por otra parte aclara la Entidad que los inventarios documentales son *"la herramienta de registro que tiene cada unidad administrativa o funcional del Ministerio para administrar y controlar los archivos de gestión y que la misma no debe ser incluida dentro de los expedientes"*, y al revisar el documento entregado a la CGR se evidencia que este formato de inventario documental es el que se utiliza para realizar transferencias de registros,

---

<sup>1</sup><http://www.minambiente.gov.co/index.php/atencion-y-participacion-al-ciudadano/gestion-documental#programa-de-gestion-documental-pgd>

frente a lo cual se acepta lo señalado por la Entidad y se aclara que se hace referencia al formato que contiene el ÍNDICE de las carpetas.

Por lo expuesto, se ratifica como hallazgo administrativo y se remitirá al Archivo General de la Nación para lo de su competencia.

### **HALLAZGO No. 3 (PAS1-OI-2): Información Rendida en SIRECI**

Criterio:

La Ley 42 de 1993. Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen, Capítulo I, Principios y Sistemas, establece:

*Artículo 8º.- "La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.*

*Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.*

*Artículo 12º.- 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".*

*"Artículo 16º. El Contralor General de la República determinará las personas obligadas a rendir cuentas y prescribirá los métodos, formas y plazos para ello. No obstante lo anterior, cada entidad conformará una sola cuenta que será remitida por el jefe del organismo respectivo a la Contraloría General de la República."*

De la Resolución No. 7350 de 2013 que "Establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes — SIRECI, que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República" se tiene:

*ARTÍCULO PRIMERO. OBJETO. La presente Resolución Orgánica tiene por objeto establecer el método y la forma de rendir cuenta e informes que deben presentar a la Contraloría General de la República, los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes -- SIRECI.*

*ARTÍCULO SEGUNDO. 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.*

**ARTÍCULO TERCERO. RENDIR CUENTA O INFORMES.** *Es el deber legal y ético de todo funcionario o persona de "informar" y "responder" por la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes o recursos públicos asignados y por los resultados en el cumplimiento del mandato que le ha sido conferido.*

**PARÁGRAFO ÚNICO:** *Se entiende por "informar" y "responder", la obligación que tiene todo funcionario público y/o particular de comunicar a la Contraloría General de la República, la gestión fiscal desarrollada con los recursos públicos y asumir la responsabilidad que de ella se derive.*

**ARTÍCULO QUINTO. CONCEPTO DE MODALIDADES:** *Son categorías que responden a agrupaciones temáticas de información, las cuales se asocian a grupos de sujetos de control del orden nacional y territorial.*

**ARTÍCULO SEXTO. MODALIDADES:** *Las modalidades de rendición de Cuenta o Informes, son:*

*1. Cuenta o Informe Anual Consolidado: Es la información que deben presentar las entidades y los particulares sujetos de control del orden nacional sobre la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes o recursos públicos, por una vigencia fiscal determinada.*

*2. Informe de la Gestión Contractual. Es la información que deben presentar las entidades y particulares sujetos de control del orden nacional sobre los procesos contractuales realizados con recursos públicos.*

**ARTÍCULO SÉPTIMO: DE LA CUENTA O INFORME ANUAL CONSOLIDADO.** *Los jefes de entidad o los representantes legales, o quien haga sus veces en los sujetos de control de la Contraloría General de la República, son responsables de rendir la cuenta o informe anual consolidado por entidad sobre su gestión financiera, operativa, ambiental y de resultados.*

Hechos:

En el Ejercicio Auditor se evidenciaron las siguientes situaciones irregulares relacionadas con la rendición de la cuenta y la información en SIRECI:

#### FORMATO 5. Información Contractual

En la columna 16 del formato F5.4 denominada "CANTIDAD DE VECES REGISTRADO EN EL SIRECI" cuyo comentario es "Seleccione EL NUMERO, según las veces que se ha reportado este Convenio o Contrato en el SIRECI" de lo anterior se concluye que debe reportar cada vez que se le haga alguna modificación al mismo.

Se evidenciaron errores en el reporte de información contractual como son:

- Convenio Interadministrativo No. 391 de 2015 – Corpouraba, a este contrato se le otorgó prórroga hasta el 30 de marzo de 2016 y en SIRECI reportan un Porcentaje de Avance Físico Real del 68%, no tiene fecha de terminación e indican que no se ha adicionado ni en valor y en tiempo.
- Convenio de Cooperación N. 466 de septiembre de 2014, con la Embajada del Reino de los Países Bajos en Colombia, inicialmente iba hasta el 20 de diciembre de 2015, pero en mayo de 2015 se realizó una modificación a través de otro sí para la prórroga del convenio y la adición en recursos. El nuevo plazo va hasta el 20 de noviembre de 2016, sin embargo, en la información presentada en SIRECI, no relacionan este convenio firmado en 2014.
- Convenio Interadministrativo No 275 de 2015 entre el MADS y el INVEMAR, Informe final de marzo de 2016, El avance físico real reportado en SIRECI 31 de diciembre de 2015 es de 77%, no tiene fecha de terminación, fecha de inicio 23 de abril de 2015, plazo en días 236, adición en valor (diferente a prórrogas) \$190 millones. No reportan información relacionada a prórrogas o adiciones y el informe final es de marzo de 2016, la fecha de terminación reportada por la DAMCRA es de 31/03/2016.
- Informe Final convenio 276 de 2015 MADS – CODECHOCO, En el Informe final soporte de la actividad, presentado por la Corporación es de Junio de 2016, sin embargo no se encuentra soportes de la prórroga o adición del contrato, y en Sireci aparece como fecha de inicio 12 de junio de 2015 y terminación 20 de diciembre de 2015, con un porcentaje de avance físico real del 100%, lo que no concuerda con el informe a junio de 2016, seis meses después. Adicionalmente, la DAMCRA reporta un avance del 75% y la observación de que:” *Se encuentra en revisión los productos finales y en proceso de liquidación contractual*”.
- Convenio interadministrativo No. 364-2015 - CARDIQUE, el 22 de octubre de 2015, CARDIQUE solicita la terminación anticipada y liquidación del convenio, en SIRECI al convenio lo relacionan como liquidado en 17/11/2015, sin embargo en Porcentaje de Avance Físico Real figura 100% y Porcentaje Avance Presupuestal Real 100%, lo que refleja debilidades en el reporte de información.



### Formato 9: Relación de Procesos Judiciales

En el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado E-KOGUI, se reporta la información de los procesos judiciales que adelanta el Ministerio, así mismo en el reporte de la cuenta que se realice en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes - SIRECI se diligencia en el formato F9 la información referente a la defensa judicial de la Entidad, revisados los reportes contenidos en los dos sistemas se encontraron diferencias que evidentemente muestran que la información reportada en SIRECI no refleja la realidad de los procesos judiciales de la Entidad, se puede señalar lo siguiente:

- a. En el sistema SIRECI se encuentran registrados 700 procesos por valor de \$13.640.579.322.669 cifra que no corresponde a los registros del sistema EKOGUI que de acuerdo con los reportes del mismo sistema tiene registrados 925 procesos en 2015 por valor de \$19.937.602.079.264.
- b. No se encuentran provisionados la totalidad de procesos con sentencia en contra y que corresponden a contenciosos y laborales, que de acuerdo con el criterio de provisión del Ministerio debían tener provisión contable, tal como se registró en el aparte referente a PROVISIONES Y PAGOS.

Causa:

Debilidades de Control Interno en la verificación de la información presentada en el Informe Anual Consolidado SIRECI vigencia 2015 de la información rendida en la cuenta a la CGR.

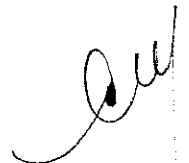
Sucede por la omisión del Ministerio en el registro de las cifras que muestran su gestión real en los aplicativos y sistemas acogidos por la Ley teniendo en cuenta que su registro no es discrecional sino obligatorio, y estos deben reflejar la situación cierta de la Entidad.

Efecto:

Reporte de información inexacta incumpliendo la normatividad de la CGR, y adicionalmente la omisión en la información no permite el control frente a las acciones y operaciones del Ministerio.

Respuestas de la Entidad:

Formato 5. Información Contractual





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

La entidad informa en su respuesta que: *“Dando cumplimiento con lo previsto en el numeral 2º del artículo 2º de la Resolución antes citada, el Ministerio reportó e incluyó en el SIRECI para el año 2015 la siguiente información: aproximadamente 520 contratos y/o convenios del Ministerio y FONAM, 235 contratos de la Unidad de Parques Naturales Nacionales de Colombia y 1010 de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales 1010. Es normal que por el volumen de información que se reporta puedan presentarse inconsistencias menores que pueden ser ajustadas dentro de la práctica usual de estos sistemas de información sin que eso implique una violación de la norma transcrita.*

*En cuanto al porcentaje de avance real de los contratos objeto de la observación, es importante mencionar al ente de control que la inconsistencia obedece a la incompatibilidad entre la fórmula que aplica el MADS y que se traslada al sistema, lo cual será objeto de ajuste.*

*Teniendo en cuenta que frente a lo dispuesto expresamente en la Resolución 7350 no existe ninguna vulneración por parte del MADS, se solicita al ente auditor retirar del informe final el hallazgo con incidencia disciplinaria.*

*En consecuencia, en virtud de la finalidad de los planes de mejoramiento el Ministerio tomará las acciones correctivas y/o preventivas correspondientes, y procederá a corregir los inconvenientes operativos que pudieron dar origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del ejercicio del proceso auditor”*

#### Formato 9: Relación de Procesos Judiciales

De la respuesta se destaca:

*“En este punto se debe tener en cuenta que la información que presenta el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado- EKOGUI en la imagen que se muestra a continuación y de donde su entidad tomó la información para estudiar este literal, contiene la totalidad de los procesos activos registrados en el mismo a la fecha (octubre 2016), situación que se debió tener en cuenta al momento de contabilizarlos ya que por obvias razones se denota una diferencia en la cantidad de procesos, teniendo en cuenta que la auditoria corresponde a la vigencia 2015.*

*En cuanto al formato F9 contenido en el citado informe, la Oficina Asesora Jurídica presentó en tiempo y con la información real de los procesos judiciales correspondientes a la vigencia 2015, teniendo en cuenta los parámetros establecidos para tal fin, es decir, PROCESOS JUDICIALES ACTIVOS A 31 DE DICIEMBRE DE 2015 y PROCESOS JUDICIALES TERMINADOS DE LA VIGENCIA 2015.*

*Al respecto es pertinente aclarar que esta oficina realizó un análisis individualizado de cada proceso fallado en contra teniendo en cuenta la calificación del riesgo realizado por cada uno de los apoderados concluyendo que no era necesario provisionar contablemente estas 18 acciones toda vez que las mismos no representaban un nivel alto de riesgo der perdida y al provisionarlos estaríamos castigando presupuestalmente a la entidad para la vigencia 2016.*

*En cuanto al cotejo realizado entre la información registrada en el sistema EKOGUI y la información relacionada en el SIRECI, se debe tener en cuenta que esta entidad para el año 2015 no se encontraba registrando la provisión contable en caso de pérdida en el sistema EKOGUI ya que se hallaba realizando una depuración de los procesos judiciales activos y terminados para*

*determinar su estado real y así proceder a alimentar con información de calidad el citado aplicativo por lo que la orden emanada de la coordinación de procesos judiciales fue calificar únicamente el riesgo procesal y dejar en \$0 el valor de la provisión contable, situación que en ningún momento se puede interpretar como omisión del Ministerio en la conciliación de las cifras reales referentes a los procesos judiciales y que no refleje en su contabilidad la situación real del riesgo de pérdida de los procesos y por tanto no se tenga el respaldo presupuestal para cubrir los presuntos pagos en que deba incurrir por los eventos consecuentes de la actividad del litigio.*

*Se debe hacer énfasis en que la calificación del riesgo de pérdida de los procesos es realizada por cada uno de los apoderados con una visión subjetiva de cada uno y que el resultado de los mismos no se puede conocer si no hasta el momento en que el despacho judicial profiere los fallos correspondientes y estos queden debidamente ejecutoriados, atendiendo las decisiones judiciales que se profieran en cada instancia y dentro de cada proceso judicial Ej: en procesos laborales la sentencia de primera instancia y segunda es favorable a la entidad y en el trámite del recurso extraordinario de casación - 4 años después aproximadamente- revoca la sentencia por lo cual el fallo termina siendo adverso a la entidad o viceversa.*

Análisis de Respuesta de la Entidad:

#### Formato 5. Información Contractual

Es importante aclarar a la Entidad que estas no son todas las inconsistencias reportadas en SIRECI, son las detectadas en la muestra seleccionada para el seguimiento de la DAMCRA, sí que el total de debilidades presentadas en SIRECI puede ser mayor.

Por lo expuesto por la entidad, se acepta la observación, toda vez que reconocen errores en los reportes, debido entre otros, por "incompatibilidad entre la fórmula que aplica el MADS y que se traslada al sistema" y proponen incluirlo en el Plan de Mejoramiento.

Una vez analizada la respuesta de la entidad, se acogen los argumentos esgrimidos por el Ministerio, en lo relacionado con la presunta incidencia disciplinaria de la observación, por lo cual se valida como hallazgo administrativo.

#### Formato 9: Relación de Procesos Judiciales

Se acepta la respuesta de la entidad y se corrige la información y al filtrar la tabla descargada del E-KOGUI se obtienen 925 procesos en 2015 a diferencia de los 700 registrados en SIRECI, es decir que aún aceptando lo dicho la irregularidad es manifiesta

El Ministerio reitera que de acuerdo con la calificación del riesgo no era pertinente provisionar los procesos indicados, sin embargo mediante la tabla incluida en el



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

hallazgo PROVISIONES CONTABLES Y PAGOS, se da evidencia de que este criterio tampoco es acatado por el MADS.

Además este organismo de control considera que la manifestación de que la subjetividad en el concepto de riesgo de los apoderados no es acertado ya que dicha calificación debe surgir de un concepto prestablecido, condicionado, al que se deben ajustar los abogados, por lo tanto no puede entrar en el ámbito de lo subjetivo.

Se ratifican las situaciones expuestas como un hallazgo de carácter administrativo y a partir de este se solicitará el inicio de un Proceso Administrativo Sancionatorio PAS y se dará traslado a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

#### **HALLAZGO No.4: Otrosí Convenio 354 de 2015**

Criterio:

El Decreto 3570 del 27 de septiembre de 2011, señaló en el artículo 1 que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para asegurar el desarrollo sostenible tiene por objeto el orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y 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; así mismo, es la Entidad rectora de la gestión del ambiente y de los recursos renovables.

El Ministerio expidió la Resolución 157 del 12 de febrero de 2004 a través de la cual adoptó *"medidas para garantizar el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales en Colombia y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en la aplicación de la Convención Ramsar"*. Esta Resolución respecto de delimitación establece en el artículo 3 para el Plan de Manejo que *"las autoridades ambientales competentes deberán elaborar y ejecutar planes de manejo ambiental para los humedales prioritarios de su jurisdicción, los cuales deberán partir de una delimitación, caracterización y zonificación para la definición de medidas de manejo.."* en este sentido, es clara la norma en dar el mandato específico a la autoridades ambientales competentes para realizar la delimitación de humedales.

Teniendo en cuenta que los humedales Ramsar tienen una importancia internacional compete a este Ministerio como Autoridad Administrativa de Ramsar en Colombia dar el apoyo necesario a este proceso.

La Ley 1753 de 2015, a través de la cual se adoptó el nuevo Plan Nacional de Desarrollo (2014 - 2018), en su Artículo 172, estableció que: *"Protección de*

*humedales. Con base en la cartografía de humedales que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el aporte de los institutos de investigación adscritos o vinculados, las autoridades ambientales podrán restringir parcial o totalmente, el desarrollo de actividades agropecuarias de alto impacto, de exploración y explotación minera y de hidrocarburos, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, conforme a los lineamientos definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.*

#### Hechos:

A folio 195 se registra la suscripción de Otrosí de fecha 15 de diciembre de 2015, correspondiente al Convenio 354 de 2015, suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y World Wildlife Fund. INC –WWF con plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2015. Esta suscripción se llevó a cabo sin la aprobación del Acta No. 032 del 18 de diciembre de 2015, (f 199) en la cual, la justificación de la prórroga al convenio 354, dice *“Teniendo en cuenta que una de las actividades establecidas en el convenio es la de generar insumos técnicos para la actualización de la información del sitio RAMSAR Delta del Río San Juan ..(..)..De la misma manera, se solicita la modificación del convenio 354, en los siguientes términos: 1) modificar la cláusula sexta “plazo de ejecución”, será hasta el 15 de marzo de 2015”*,

Las recomendaciones dadas por el comité de Contratación en el Acta 032, menciona *“La Oficina de Control Interno recomienda a los integrantes del Comité no aprobar la solicitud de prórroga y constitución de reserva presupuestal por las debilidades que se presentaron en la supervisión”. Y el concepto del Comité de Contratación para la prórroga del convenio de Asociación es **DESFAVORABLE**”.*

Llama la atención a la Contraloría que el plazo de ejecución del otrosí es hasta el 31 de diciembre de 2015 y no como se menciona en el Acta hasta el 15 de marzo de 2015, f 204, el cual fue DESFAVORABLE.

Por otra parte, el otrosí lo firman el 15 de diciembre sin contar con el respectivo concepto aprobado por parte del Comité de Contratación.

A folio 182. El día 10 de diciembre mediante comunicación 8210-3-41626 la directora de Bosques presenta al Grupo de Contratos solicitud de prórroga del convenio 354 de 2015 hasta el 15 de marzo de 2015; situación que no fue aprobada por el Comité de contratación según Acta 032 del 18 de diciembre de 2015. Es de anotar que el Otrosí No. 01 fue suscrito el 15 de diciembre de 2015, previo al concepto del Comité de Contratación en donde fue desfavorable el concepto aun cuando ya se había firmado el Otrosí.

#### Causa:

Falta de acatamiento a lo establecido en el Comité de Contratación de fecha 18 de diciembre de 2015.

Efecto:

Con la modificación del alcance de los productos se aplaza la entrada en vigencia de las medidas de manejo inicialmente definidas para los sitios Ramsar objeto del convenio; así mismo no se observa que se cuente a la fecha con el inventario de humedales de Colombia, ni los insumos requeridos para la definición de la base de datos de los mismos.

Respuesta de la Entidad:

Los instrumentos de planificación y manejo tienen una visión integradora y participativa, en la medida que exista una mayor vinculación de las comunidades existentes en el área, se puede garantizar la generación de acuerdos, mayor participación y aplicación efectiva de las medidas planteadas en estos instrumentos, con lo que se puede garantizar el uso sostenible de los recursos naturales y en mayor medida de los valores objetos de conservación por los cuales fueron designados como humedales de importancia internacional.

En este orden de ideas, el espíritu del otrosí era el de generar los espacios adecuados con las comunidades de la región para incorporar su visión y participación en las planificación del manejo de estas áreas, lo cual fue logrado, los productos con los que actualmente cuenta el país y que son los insumos necesarios para adelantar la fase siguiente en la que actualmente nos encontramos trabajando.

Análisis Respuesta de la Entidad:

La CGR observa que la entidad en la respuesta no hace referencia a la suscripción del otrosí, (diciembre 15 de 2015) antes del concepto de las recomendaciones dadas por el comité de Contratación en el Acta 032, del 18 de diciembre de 2015, menciona " *La Oficina de Control Interno recomienda a los integrantes del Comité no aprobar la solicitud de prórroga y constitución de reserva presupuestal por las debilidades que se presentaron en la supervisión*". Y el concepto del Comité de Contratación para la prórroga del convenio de Asociación es **DESFAVORABLE**".

Sin embargo, la CGR evidenció que la Secretaria General del MADS con el representante legal de WWF, suscribieron el otrosí el 15 de diciembre de 2015 donde se establece que solo se dará prórroga hasta el 31 de diciembre de 2015.

Por lo anterior, se ratifica como hallazgo administrativo.

## **HALLAZGO No.5:** Cumplimiento funciones Comité Institucional de Desarrollo Administrativo y Comité de Gerencia

Criterio:

- El artículo 26 del Decreto-ley 3570 de 2011, creó el Comité de Gerencia como una instancia encargada de velar por el buen funcionamiento interno de la entidad y de asegurar una visión integral de la gestión de sus dependencias y del sector Administrativo. Para el efecto, el Comité de Gerencia revisará los asuntos de interés institucional que puedan impactar en la organización, analizará el desempeño institucional del Ministerio, y efectuará las recomendaciones de acciones de intervención y de revisión de políticas internas a que haya lugar, con el propósito de lograr un desempeño institucional armónico
- En la Resolución 1978 de septiembre de 2015, “Por la cual se crean y organizan el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo, el Comité Institucional de Desarrollo Administrativo, el Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno, el Comité de Administración y Dirección del Fondo Nacional Ambiental (Fonam), y se dictan otras disposiciones”

En el Parágrafo del Artículo 4, establece:

PARÁGRAFO. El Comité Institucional de Desarrollo Administrativo hará las veces de Comité de Gerencia previsto en el artículo 26 del Decreto-ley 3570 de 2011 y de Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno.

ARTÍCULO 6o. FUNCIONES. Son funciones del Comité Institucional de Desarrollo Administrativo las siguientes:

En relación con el Sistema de Desarrollo Administrativo y el Comité de Gerencia:

.....

5. Analizar el desempeño misional de la Entidad y del sector de ambiente y desarrollo sostenible con el apoyo de los informes presentados por cada una de las dependencias.

6. Aprobar las agendas de formulación, seguimiento y evaluación de las políticas así como adoptar las políticas formuladas, evaluar periódicamente el estado de avance en la formulación e implementación de estas y recomendar las acciones a que haya lugar.

- Memorando número 8170-3-17360 del 23 de mayo de 2014, la Oficina de Control Interno de la Entidad remitió a la Oficina de Planeación el informe final de evaluación a la reglamentación y funcionamiento de algunos comités creados al interior del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y por plan

de mejoramiento propone la unificación en el Comité Institucional de Desarrollo Administrativo de las funciones que vienen desarrollando el Comité de Archivo, Comité de Gobierno en Línea; y Comité del Sistema Integrado de Gestión, en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, teniendo en cuenta lo dispuesto en los Decretos 2482 de 2012, 2578 de 2012 y 2573 de 2014 e igualmente hará las veces de Comité de Gerencia

Hechos:

Durante la vigencia 2015 se realizaron cuatro reuniones del Comité Institucional de Desarrollo Administrativo (Acta N. 1 del 26 de marzo de 2015; Acta N. 2 del 3 de julio de 2015; Acta N.3 del 20 de septiembre de 2015 y Acta N. 4 del 21 de diciembre de 2015), se evidencia que en ninguna de las actas se realiza seguimiento al cumplimiento del plan de acción de la entidad de cada una de sus dependencias, como tampoco se observa información relacionada con el Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas Ambientales.

Adicionalmente, en el Mapa de Procesos de la Oficina Asesora de Planeación, para el seguimiento de Políticas, en el numeral 6 indica *“Presentar el informe integral de seguimiento al Comité Institucional de Desarrollo Administrativo.”*

- a. *Convocar el comité institucional de Desarrollo administrativo*
- b. *Presentar informe integral de seguimiento y proponer acciones preventivas, correctivas y de mejora*

*Punto de Control: Comité Institucional de Desarrollo Administrativo (Asociado a las características de Adecuación)*

*Registro: Acta del Comité Institucional de Desarrollo Administrativo*

Sin embargo, en el seguimiento realizado a las actas del Comité Institucional de Desarrollo Administrativo, no se observa en ninguna de ellas información relacionada con este procedimiento de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas Ambientales.

Y con relación a las comunicaciones enviadas a los responsables del proceso, donde informan las decisiones adoptadas del Comité de Gerencia de acuerdo a las temáticas tratadas, la entidad no reportó ninguna información, lo que refuerza el incumplimiento de la gestión por parte de los responsables de la actividad.



La misma situación se presenta con respecto a las Actas del Comité de Gerencia<sup>2</sup>, que se realizaron cuatro durante la vigencia 2015 (Acta N.25 del 6 de marzo de 2015; Acta N. 26 del 2 de junio de 2015; Acta N. 27 del 2 de julio de 2015 y Acta N. 28 del 3 de agosto de 2015) todas fueron comités virtuales, en todas se trata de aprobación de Proyectos FONAM y en una se aprueba modificación del Plan de Acción de la Subdirección Educación y Participación, no se evidencia seguimiento al Plan de Acción de las dependencias ni a la evaluación y seguimiento de políticas públicas ambientales

Causa:

Incumplimiento de las funciones establecidas la Resolución 1978 de septiembre de 2015, artículo 6 numerales 5 y 6:

5. Analizar el desempeño misional de la Entidad y del sector de ambiente y desarrollo sostenible con el apoyo de los informes presentados por cada una de las dependencias.
6. Aprobar las agendas de formulación, seguimiento y evaluación de las políticas así como adoptar las políticas formuladas, evaluar periódicamente el estado de avance en la formulación e implementación de estas y recomendar las acciones a que haya lugar

Incumplimiento al artículo 26 del Decreto-ley 3570 de 2011, a través del cual se creó el Comité de Gerencia.

Efecto:

Inefectividad en la gestión, por desconocimiento del funcionamiento interno de la entidad para el cumplimiento de la gestión misional que permita la toma oportuna de decisiones

Respuesta de la Entidad:

La entidad divide la respuesta en dos partes, en una hace referencia a la función del Comité institucional de Desarrollo Administrativo de acuerdo a la resolución 1978 de 2015. Donde lo relacionan directamente con el numeral "3. Evaluar y aprobar el Plan de Acción del Ministerio y formular recomendaciones en caso de requerirse ajustes", donde informan que: *"Si bien es cierto que la resolución 1978 de 2015 hace referencia a que el Comité es el encargado de Evaluar y aprobar el Plan de Acción, no hace*

---

<sup>2</sup> A partir de la Resolución 1978 de septiembre de 2015, parágrafo del artículo 4 "El Comité Institucional de Desarrollo Administrativo hará las veces de Comité de Gerencia previsto en el artículo 26 del Decreto-ley 3570 de 2011 y de Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

referencia explícita a que es el mecanismo que se debe utilizar para hacer seguimiento al Plan de Acción.

*En este sentido la OAP ha establecido mediante el procedimiento de Formulación, Seguimiento y evaluación del Plan de Acción del MADS Código P-E-GIP-12 con vigencia 01-02-2015 que: "La Herramienta utilizada para reportar el seguimiento por cada una de las Dependencias será la establecida por la Oficina Asesora de Planeación, se hará seguimiento a la ejecución de metas y actividades con corte mensual el décimo día del mes y se consolidará la información correspondiente a los avances logrados durante el mes que acaba de pasar". Y además establece en la actividad 12 que los informes se publicarán en la Intranet del MADS*

*Así mismo en el tema de seguimiento de políticas, la Oficina Asesora de Planeación de acuerdo al procedimiento de seguimiento a políticas, del proceso de Formulación y Seguimiento de Políticas Públicas Ambientales estableció que será al comité de Gerencia a quien se le presentará el informe de seguimiento a las políticas públicas, pero debido a que dentro de las funciones establecidas en el decreto 3570 no se menciona esta actividad específica de aprobación y seguimiento a políticas se vio la necesidad de reglamentar los comités del MADS y designar las funciones a cada uno de ellos es por esto que se crea la resolución 1978 de septiembre de 2015".*

La segunda parte de la repuesta hace referencia a las funciones del comité de conformidad con la resolución 1978 de 2015, "Aprobar las agendas de formulación, seguimiento y evaluación de las políticas así como adoptar las políticas formuladas, evaluar periódicamente el estado de avance en la formulación e implementación de estas y recomendar las acciones a que haya lugar", en ella el ministerio manifiesta que: "Es de aclarar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dentro de sus competencias no tiene la de evaluación de las políticas ya que el seguimiento a estas se hace por medio de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP); esto acorde con lo establecido en el Decreto 1082 de 2015 en la que la Dirección de Seguimiento y Evaluación de políticas públicas -DSEPP del DNP tiene a su cargo la coordinación técnica y administración del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión de Resultados (Sinergia). Como parte de este mandato la DSEPP construye anualmente una agenda evaluaciones con el fin de priorizar las políticas públicas a ser evaluadas en cada vigencia, es así que anualmente se remite a la DSEPP del DNP un listado de políticas del MADS a ser evaluadas. No obstante los Directores que son parte del CIDA, aprueban la agenda de evaluación por solicitud del DNP.

#### Análisis Respuesta de la Entidad:

Contrario a lo que afirma la entidad, la observación no está dirigida únicamente al seguimiento del Plan de Acción, el equipo auditor hace clara alusión a que los Comités de Gerencia artículo 26 del Decreto-ley 3570 de 2011 y Comité institucional de Desarrollo Administrativo de acuerdo a la resolución 1978 de 2015 no cumplen con las funciones establecidas, como son respectivamente, entre otras: "será la instancia encargada de velar por el buen funcionamiento interno de la entidad y de asegurar una visión integral de la gestión de sus dependencias y del Sector Administrativo. Para el efecto, el Comité de Gerencia revisará los asuntos de interés institucional que puedan impactar en la organización, analizará el desempeño institucional del Ministerio y efectuará las recomendaciones de acciones de intervención y de revisión de políticas internas a que haya lugar,

con el propósito de lograr un desempeño institucional armónico” y los numerales 5 y 6 del Artículo 6 “5. Analizar el desempeño misional de la Entidad y del sector de ambiente y desarrollo sostenible con el apoyo de los informes presentados por cada una de las dependencias. 6. Aprobar las agendas de formulación, seguimiento y evaluación de las políticas así como adoptar las políticas formuladas, evaluar periódicamente el estado de avance en la formulación e implementación de estas y recomendar las acciones a que haya lugar”.

Este comité es una instancia superior donde participan el Ministro y los Directores de áreas, espacio indicado para realizar seguimiento y evaluación a la gestión de la entidad incluyendo sus procesos misionales, función que no se refleja en su actuación durante la vigencia 2015.

El seguimiento de la OAP es una herramienta valiosa pero no supe las funciones establecidas a los Comités creados normativamente.

De otra parte, teniendo en cuenta la respuesta dada por la Entidad en lo referente a que: *“Es de aclarar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dentro de sus competencias no tiene la de evaluación de las políticas ya que el seguimiento a estas se hace por medio de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP); esto acorde con lo establecido en el Decreto 1082 de 2015 en la que la Dirección de Seguimiento y Evaluación de políticas públicas -DSEPP del DNP tiene a su cargo la coordinación técnica y administración del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión de Resultados (Sinergia). Como parte de este mandato la DSEPP construye anualmente una agenda evaluaciones con el fin de priorizar las políticas públicas a ser evaluadas en cada vigencia, es así que anualmente se remite a la DSEPP del DNP un listado de políticas del MADS a ser evaluadas. No obstante los Directores que son parte del CIDA, aprueban la agenda de evaluación por solicitud del DNP”*. No se observa en la normatividad mencionada donde se modifiquen las funciones que le competen al Ministerio de acuerdo a lo establecido en el Decreto 3570 de 2011, que establece lo siguiente:

**ARTÍCULO 15. FUNCIONES DEL DESPACHO DEL VICEMINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.** Son funciones del Despacho del Viceministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además de las que señala la Ley 489 de 1998, las siguientes:

1. Apoyar y asistir al Ministro en el diseño, análisis, impulso y seguimiento a proyectos de actos legislativos y de ley ante el Congreso de la República principalmente en las materias de su competencia.
2. Orientar el proceso de formulación, adopción y seguimiento de las políticas y regulación en materia ambiental y en desarrollo sostenible.

**ARTÍCULO 16. FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN DE BOSQUES, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS.** Son funciones de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos:



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

1. *Aportar los elementos técnicos para la elaboración de la política y la regulación de la biodiversidad y realizar el seguimiento y evaluación de las mismas.*

*ARTÍCULO 17. FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS MARINOS, COSTEROS Y RECURSOS ACUÁTICOS. Son funciones de la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos, las siguientes:*

1. *Proponer los elementos técnicos para la formulación de la política y regulación de conservación y manejo del ambiente y de los recursos renovables en las zonas marinas y costeras, así como realizar el seguimiento y evaluación de la misma.*

*ARTÍCULO 18. FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN INTEGRAL DEL RECURSO HÍDRICO. Son funciones de la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico, las siguientes:*

1. *Aportar los elementos técnicos para la elaboración de la política y regulación en materia de gestión integral del recurso hídrico continental, así como realizar el seguimiento y evaluación de la misma.*

Adicionalmente, es de destacar que en el mapa de procesos de la entidad uno de los Procesos Misionales es justamente el de Formulación y Seguimiento de Políticas Públicas Misionales, por lo tanto mal podría llamarse de esta forma si el Ministerio no tiene competencia para ello, de acuerdo a la respuesta suministrada por la entidad. Igualmente, se observa que el Ministerio desde el año 2013 viene desarrollando un documento "Guía Metodológica para la Formulación y Seguimiento de Políticas Ambientales"

Debido a los argumentos utilizados por la entidad se valida como Hallazgo Administrativo.

#### **HALLAZGO No.6:** Oficina Asesora de Planeación

Criterio:

El artículo 10 del Decreto-ley 3570 de 2011, establece las Funciones de la Oficina Asesora de Planeación –OAP y en el numeral 4 se encuentra la función de 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.

Hechos:

En el seguimiento realizado por la OAP a la DAMCRA se observan debilidades en el establecimiento de los porcentajes de cumplimiento de las metas y de los indicadores establecidos en el Plan de Acción, lo que se evidencia en los siguientes reportes:

- Reporte del 90% de la actividad “Adoptar la Guía técnica para el ordenamiento y manejo integrado de la Zona Costera”, cuando la OAP tiene conocimiento de la demora en el análisis por parte de la OA Jurídica, es un porcentaje muy alto para una actividad que a octubre de 2016 no se ha cumplido.
- De la actividad “Ejecutar acciones técnicas y financieras para la formulación de los POMIUACS” cuyo indicador es “10 documentos con Lineamientos”, la OAP reporta las acciones realizadas por la DAMCRA pero no se observan los 10 lineamientos y sin embargo le asignan un 100% de cumplimiento, sin los soportes del indicador, los cuales no coinciden plenamente, con los soportes suministrados por la DAMCA
- Para el cumplimiento de varias de las actividades del plan de acción se realizan a través de diferentes convenios o contratos de prestación de servicios, en el seguimiento realizado únicamente se menciona el cumplimiento de uno de ellos, por ejemplo la Actividad Desagregada 6.1 “Desarrollar medidas de adaptación con manglares, corales y playas” el Indicador - # Acción(es) Implementada(s) = 1, para el cumplimiento de esta actividad la DAMCRA relaciona cuatro contratos, de los cuales no se evidencia el cumplimiento del indicador y la OAP le asigna un 100% de cumplimiento
- La actividad desagregada N.19 "19. Socialización de la norma de vertimientos y reglamentación del monitoreo de aguas y sedimentos marinos", difiere a la establecida en el Plan de Acción de la dirección, reportada durante toda la vigencia "5.3 Formulación del manual de monitoreo de aguas y sedimentos marinos" por la Oficina Asesora de Planeación.
- En la Actividad Desagregada 7.1 (22) “Desarrollo del plan maestro”, Indicador - Lineamiento(s) Formulado(s) = 1, en el seguimiento realizado por la OAP, le asignan un cumplimiento del 100%, mientras la DAMCRA reporta un cumplimiento del 50% e informa que el contrato a través se cumple esta actividad tiene una prórroga hasta noviembre de 2016.
- Convenio interadministrativo No. 364-2015 – CARDIQUE. El 22 de octubre de 2015, Cardique solicita la terminación anticipada y liquidación del convenio, y a esta actividad, en el seguimiento de la OAP, le asignan un cumplimiento del 100% y relacionan únicamente el contrato de DADMA, como si el no poder dar cumplimiento al convenio con Cardique – Cartagena, no afectara para nada el cumplimiento de la meta. La DAMCRA informa a esta comisión de auditoría de la CGR la gestión adelantada a partir de la terminación anticipada del contrato, pero no se evidencia el cumplimiento de la actividad.

Adicionalmente, la OAP todavía no ha implementado un sistema de seguimiento para el cumplimiento de metas de la entidad, se encuentra en desarrollo de un sistema propio desde la vigencia anterior, el registro se realiza a través de reportes en hojas Excel que los funcionarios de la DAMCRA remiten, igualmente no se evidencia asesoría, por parte de la OAP de ajustes o modificaciones.

La Oficina informa que el programa Suit Vision, adquirido por el Ministerio en 2013, está siendo utilizado únicamente para el seguimiento de las metas de gobierno.

Causa:

Falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo que faciliten el registro de las actividades y debilidades de control que no permiten la advertencia oportuna del problema

Efecto:

Con el seguimiento realizado se generan informes o registros inexactos del seguimiento al cumplimiento de las metas del plan de acción de la entidad reflejando un cumplimiento que no es el real.

Respuesta de la Entidad:

A esta observación dirigida a la OAP, da respuesta la DAMCRA y en otras la OAP, a cada uno de los incisos, de donde se transcriben algunos apartes:

*"En lo concerniente con el seguimiento realizado por la OAP a la DAMCRA y donde según la Comisión Auditora observa deficiencias en el establecimiento de los porcentajes de cumplimiento de las metas y de los indicadores establecidos en el Plan de Acción, nos permitimos precisar lo siguiente:*

*Son las áreas del Ministerio quienes establecen en sus planes de acción las diferentes actividades que deben desarrollar para el cumplimiento de los compromisos en el marco de sus competencias, con base en los lineamientos dados por la Oficina Asesora de Planeación para su formulación; e igualmente formulan sus indicadores y metas y programan los porcentajes de avance estimados con sus productos entregables para el cumplimiento mensual. Igualmente en el reporte son las dependencias quienes determinan el porcentaje de avance real frente a lo programado, para cada una de sus actividades. La Oficina de Planeación verifica el reporte y veracidad de la información descrita; y cuando es necesario se le informa a la dependencia la necesidad de hacer los ajustes pertinentes frente al reporte.*

*Por lo tanto, es importante aclarar son las diferentes dependencias quienes establecen el nivel de cumplimiento y no la Oficina Asesora de Planeación, como lo manifiesta la CGR en algunos apartes del informe.*

*En cuanto a la descripción del avance las dependencias deben hacer una breve reseña de las acciones adelantadas para el logro de la meta, por lo tanto en este campo no se va a encontrar los soportes del cumplimiento de la meta, estos deben reposar en los archivos de la dependencia responsable, aspecto que siempre ha sido reiterado por la OAP”.*

#### Análisis Respuesta de la Entidad:

La observación va dirigida a la Oficina Asesora de Planeación, toda vez que se refiere a las deficiencias presentadas en el seguimiento al Plan de Acción de la entidad, particularmente a la DAMCRA, por lo tanto no se considera que se haya presentado su respuesta en los temas puntuales al seguimiento realizado, toda vez que fue el área misional quien realizó la respuesta y en ella no se desvirtúan las deficiencias de la OAP.

En las observaciones que responde directamente la OAP se observa que: Con respecto a la herramienta mencionada por la OAP, se reitera que los diferentes responsables de las actividades del PA reportan en hojas Excel su avance, cumplimiento o estado actual, situación que genera riesgos de transcripción o consolidación de la información, este reporte no se realiza directamente en ningún sistema de información diseñado por la entidad. Igualmente, en la información que maneja la OAP no se relacionan las solicitudes de modificación y ni la relación de modificaciones hechas al PA durante la vigencia.

Adicionalmente, no se evidencia la función de la OAP de “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”, en razón a lo expuesto en su respuesta de que: *“en el reporte son las dependencias quienes determinan el porcentaje de avance real frente a lo programado, para cada una de sus actividades. La Oficina de Planeación verifica el reporte y veracidad de la información descrita; y cuando es necesario se le informa a la dependencia la necesidad de hacer los ajustes pertinentes frente al reporte”,* siendo justamente esta acción por parte de la oficina que no está realizando adecuadamente, precisamente evidenciado en las deficiencias establecidas.

Debido a que los argumentos esgrimidos por la entidad no desvirtúan la observación formulada, ésta se valida como Hallazgo Administrativo.

#### **HALLAZGO No.7 : Sistema de Seguimiento del Penia y Picia**

##### Criterio:

El Decreto 2370 de 2009, Por el cual se determinan los Instrumentos de Planificación para Institutos de Investigación vinculados y adscritos al Ministerio de

Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial", establece en el Parágrafo del artículo 10. Del Seguimiento y Evaluación, *"El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial implementará en coordinación con los Institutos de Investigación Ambiental del SINA, un sistema de seguimiento y evaluación del Plan Estratégico Nacional de Investigación Ambiental y del Plan Institucional Cuatrienal de Investigación Ambiental, que permita evidenciar el aporte a la producción de conocimiento e información, como base para la formulación, evaluación o ajuste de las políticas ambientales"*.

En respuesta del 14 de octubre de 2016, por parte de la OAP, a la solicitud de los soportes del cumplimiento del parágrafo informan que:

*"Respecto a lo estipulado en el parágrafo 10 del artículo 10 (sic) del Decreto 2370 de 2009, es importante aclarar que bajo la coordinación del Viceministro de Ambiente se ha realizado el seguimiento y evaluación de los avances del Plan Estratégico Nacional de Investigación Ambiental y del Plan Institucional Cuatrienal de Investigación Ambiental. Esto en el marco del Comité Científico Interinstitucional del SINA como órgano de coordinación y articulación entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus entidades científicas adscritas y vinculadas.*

*En este sentido el despacho del Viceministro de Ambiente frente a los Institutos del SINA, esto es "asesorar al Ministro, coordinar y organizar la demanda y oferta de investigación entre el Ministerio, los Institutos de Investigación adscritos y vinculados", a (SIC) desarrollado las siguientes acciones:*

Al respecto describen las actividades realizadas desde el año 2013, a través de la Resolución 1483, en el 2015 una sesión de trabajo entre los Directores de los Institutos de Investigación y los Directores técnicos del MADS y que por último, por delegación del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Viceministro ha venido participando en las Juntas Directivas y Consejos Directivos - según aplique - de los institutos de investigación.

*La Oficina Asesora de Planeación en el marco del Seguimiento a los Planes Operativos de los Institutos de Investigación como el instrumento de Planeación que implementa los PICIAS ha establecido el protocolo de reporte al seguimiento de los POAs de los IIA en una estructura de coherencia con los PICIAS. Anualmente la OAP orienta los Institutos en la estructuración de sus POAs de manera integral. Este instrumento de seguimiento a (SIC) permitido verificar el cumplimiento de las acciones propuestas por parte de los Institutos en cada Vigencia.*

*Antes de finalizar el Cuatrienio se realizará la evaluación integral de la gestión integral de todos los Institutos de Investigación Ambiental en el PND actual y su aporte a la producción de conocimiento e información, como base para la formulación, evaluación o ajuste de las políticas ambientales."*

Hechos:

Por lo expuesto en la respuesta suministrada por la Oficina Asesora de Planeación, se evidencia que a la fecha no se ha implementado el Sistema



seguimiento y evaluación del Plan Estratégico Nacional de Investigación Ambiental y del Plan Institucional Cuatrienal de Investigación Ambiental, y por tanto continúa incumpléndose el Decreto 2370 de 2009

Causa:

Falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo para el cumplimiento de obligaciones establecidas y deficiencias de comunicación entre dependencias como el Viceministerio y la Oficina asesora de Planeación

Efecto:

Incumplimiento a una norma y la no conformación de una base de datos para la formulación, evaluación o ajuste de las políticas ambientales, que permita evidenciar el aporte a la producción de conocimiento e información.

Respuesta de la Entidad:

La entidad indica en su respuesta: *“Un sistema de seguimiento y evaluación es un conjunto de competencias, procedimientos, actividades y recursos humanos y tecnológicos que de manera coordinada permiten estructurar los componentes de una gestión pública asociada a una cadena de valor, y valorar los productos, resultados e impactos alcanzados. Para los Institutos de Investigación Ambiental dichos componentes del sistema están relacionados con las funciones de los (ley 99/93 y decretos reglamentarios; los planes estratégicos de investigación (PENIA y PICIA) y operativos anuales (POAI), que se componen de objetivos, líneas de investigación, metas-indicadores, acciones y recursos; adicional a un esquema de seguimiento establecido que permite verificar el cumplimiento periódico de metas y objetivos. Actualmente dicho seguimiento se realiza en lo estratégico a través la gestión adelantada por el Despacho del Viceministro en el marco del Comité Científico Interinstitucional del SINA y en lo estratégico y operativo por la Oficina Asesora de Planeación, a través del seguimiento a los Planes operativos anuales POAI.*

*En este sentido un sistema de seguimiento no debe asociarse exclusivamente a un sistema informático si no a los componentes, procesos y herramientas que hacen funcional el seguimiento realizado. En este sentido, es importante reconocer que bajo este marco, se realiza seguimiento periódico a la gestión de los Institutos de Investigación Ambiental, planteado en el decreto 2370 de 2009”.*

Análisis Respuesta de la Entidad:

De la información suministrada por la entidad y los soportes entregados, no se observa el Diseño del Sistema de Seguimiento y Evaluación, determinados en la normatividad expuesta.

El diseño de un sistema que no se adopta formalmente, no tiene una guía de implementación, no se comunica, no se establecen parámetros, indicadores, no



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

se determinan participantes y que además desconocen de su existencia los actores involucrados como son: el mismo Ministerio, a través del despacho del Viceministro y los Institutos de investigación, no se puede denominar *“un sistema de seguimiento y evaluación del Plan Estratégico Nacional de Investigación Ambiental y del Plan Institucional Cuatrienal de Investigación Ambiental, que permita evidenciar el aporte a la producción de conocimiento e información, como base para la formulación, evaluación o ajuste de las políticas ambientales”*, independientemente de si se desarrolla un sistema informático o no.

Lo anterior se sustenta, además de la respuesta dada por la OAP, en los comunicados realizados a:

- El 28 de abril de 2016, se le solicitó al IDEAM información acerca del seguimiento realizado al PICIA durante la vigencia 2015, y que especificara si ya se había implementado el *“sistema de seguimiento y evaluación del Plan Estratégico Nacional de Investigación Ambiental y del Plan Institucional Cuatrienal de Investigación Ambiental, que permita evidenciar el aporte a la producción de conocimiento e información, como base para la formulación, evaluación o ajuste de las políticas ambientales”*, por parte del Ministerio, en virtud de lo estipulado en el artículo 10 del Decreto 2370 de 2009.

El IDEAM realizó la consulta directamente al Ministerio y el 29 de abril de 2016 el Coordinador de Políticas, Planeación y Seguimiento de la OAP del Ministerio solicitó esta misma información a la Asesora del Despacho del Viceministro, adicionando:

*“Agradecemos si nos puedes orientar sobre el procedimiento de seguimiento a los PICIA que se ha realizado por parte del Despacho del Vice as través del Comité Científico de Investigaciones Ambientales y sobre los reportes de los PICIA en los Comités de los Institutos. Mecanismos de evaluación de informes de seguimiento a PICIA presentados.*

*Si existe un mecanismo de coordinación del SINA para realizar las actividades de seguimiento a los instrumentos de planificación de los Institutos de investigación y en particular el IDEAM”*

Posteriormente, el 5 de mayo de 2016 la Asesora del Despacho del Viceministro le responde al Coordinador de Políticas, Planeación y Seguimiento de la OAP del Ministerio, en los siguientes términos:

*“Como lo dispone el decreto 3570, el tema de seguimiento a los instrumentos de planificación de las entidades del SINA es un tema que concierne directamente a la Oficina Asesora de Planeación del MADS.*

*Ahora bien, en lo que corresponde al Despacho del Viceministro frente al tema de institutos SINA, esto es “asesorar al Ministro, coordinar y organizar la demanda y oferta de investigación entre el*

Ministerio, los Institutos de Investigación adscritos y vinculados”, hemos desarrollado las siguientes acciones:

- Por iniciativa de este despacho el MADS, en el año 2013 y mediante la Resolución 1483, adoptó al Comité Científico Interinstitucional del SINA como órgano de **coordinación y articulación** entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus entidades científicas adscritas y vinculadas. En el marco de dicho comité los miembros recomiendan estrategias, programas, líneas de investigación orientadas a la producción de conocimiento ambiental y la producción de información necesaria para la gestión de todas las instituciones que componen el Sistema Nacional Ambiental en consonancia con el Decreto 2370 de 2009 y el Plan Estratégico Nacional de Investigación Ambiental (PENIA).
- En abril de 2015 se llevó a cabo una sesión de trabajo entre los directores de los Institutos de Investigación y los Directores Técnicos del MADS cuyo objetivo fue la articulación de los PICIAS de los Institutos, es decir, la oferta de investigación, con los Planes de Acción de las Direcciones del MADS, que representan las necesidades de información científica para la toma de decisiones.
- Por último y por delegación del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Viceministro ha venido participando en las Juntas Directivas y Consejos Directivos – según aplique- de los institutos de investigación. Dentro de las funciones de estas instancias se encuentra el control y la evaluación del desempeño del Instituto en cumplimiento de las políticas, planes y programas propuestos.”

Adicionalmente, para responder la actual solicitud de información, del despacho del viceministro consultaron a este equipo auditor, a que se refería con el Sistema de Seguimiento y evaluación solicitado en cumplimiento de la norma establecida

Por lo anteriormente expuesto se observa que no se tiene claridad por ninguno de los intervinientes de la existencia del “Sistema de seguimiento y evaluación”, que informa la OAP que está diseñado.

Por lo anterior y teniendo en cuenta la respuesta de la entidad, se valida como Hallazgo Administrativo.

#### 2.1.1.2 Indicadores

### HALLAZGO No.8 Indicadores de gestión DAASU - DGIRH

Criterio:

Guía para la construcción de indicadores de gestión - Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) – 2012.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Entre sus lineamientos básicos establece lo siguiente:

*“La acción gubernamental como se encuentra planteada hoy día a nivel mundial, exige a los países fortalecer el desarrollo de mecanismos que permitan medir los programas y proyectos desarrollados a través de sus entidades y organismos, esto es que se cuente con mecanismos de evaluación a la gestión, orientándose hacia una “gestión pública orientada a resultados”*

*En este sentido los indicadores de gestión o desempeño cobran una gran importancia para la mejora en el desempeño institucional; sin embargo, su diseño e implementación implican en la mayoría de los casos un desafío, dada la complejidad de las entidades que requieren aplicarlos*

*La gestión basada en procesos como enfoque básico para el desarrollo de las organizaciones, es determinado y promovido desde herramientas como el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP1000, permitiendo identificar y gestionar diversas actividades relacionadas entre sí, lo que proporciona los vínculos entre los diferentes procesos que desarrollan las entidades, su interacción es la que permite crear valor para los usuarios o beneficiarios y dar cumplimiento a la función administrativa de cada una de ellas.*

*Como parte esencial de dicha gestión por procesos, la medición y análisis de resultados permite realizar el control de la gestión y monitorear de manera permanente el desempeño a lo largo de toda la organización; es importante mencionar que dada la condición de entidades públicas, el manejo de recursos públicos implica controlar y mejorar su ejecución en términos de eficacia, eficiencia y efectividad.*

*En este sentido para dicho control es necesario contar con información administrable que permita su análisis ágil y facilite la toma de decisiones; este tipo particular de información proviene y se desarrolla a través de los INDICADORES DE GESTIÓN.”*

*Es en ese sentido se resalta la necesidad de la: “Medición sistemática y continua en el tiempo, de los resultados obtenidos por las instituciones públicas y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con miras a mejorar los estándares de desempeño de la institución<sup>1</sup>”.*

Hecho:

Verificada la utilización de indicadores de gestión de la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana – DAASU y de la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico – DGIRH, se observa que en desarrollo de sus labores de seguimiento y control a su gestión al cumplimiento de las metas del plan de acción 2015 mediante la celebración de contratos, convenios y consultorías, ésta, se soporta en alto grado en indicadores de producto, con lo que solo mide o tiene en cuenta el cumplimiento de la meta al final del periodo del tiempo establecido para su cumplimiento, además este indicador no permite observar el contenido particular de los productos, con lo cual la meta se mide por su cumplimiento al final del periodo sin tener en cuenta su desarrollo paso a paso y la calidad, efectividad y eficacia de lo contratado o lo buscado por la entidad mediante la contratación,

con lo cual el indicador es genérico y no permite detalles importantes del producto. Por citar algunos casos se tienen los siguientes en los que se ha utilizado solo el indicador de producto para el seguimiento de su gestión:

**DAASU:**

- 2.4 *Desarrollar estudio participativo para determinar el impacto de minería y aspersiones aéreas con glifosato sobre medio ambiente y la salud humana, en territorios de comunidades negras de Nariño en cumplimiento a la Orden 15 del Auto 073 de 2014 de la Corte Constitucional. Indicador: producto: 1*
- 3.1 *Elaborar lineamientos técnicos para gestión de impactos ambientales por disposición de fluidos mediante inyección y reinyección en explotación de hidrocarburos. Indicador: producto: 1*
- 3.2 *Desarrollar instrumentos técnicos y normativos para fortalecimiento ambiental del sector hidrocarburos. Indicador: producto: 6*
- 4.3 *Desarrollar instrumentos para promover el uso racional de energía en los eslabones de las diferentes cadenas energéticas e incrementar el desarrollo y uso de energías renovables no convencionales. Indicador: producto: 6*
- 4.4 *Elaborar las Evaluaciones Ambientales estratégicas en sectores priorizados. Indicador: producto: 4*
- 5.2 *Promover la implementación de la política de Producción y Consumo Sostenible hacia el crecimiento verde. Indicador: producto: 10*
- 6.2 *Elaborar insumos para evaluación y actualización de la Política. Indicador: producto: 4*
- 7.4 *Apoyar las actividades de diagnóstico del RETC, en especial la identificación de la lista de sustancias químicas de interés para el registro bajo lineamientos OCDE. Indicador: producto: 1*
- 7.4 *Apoyar las actividades de diagnóstico del RETC, en especial la identificación de la lista de sustancias químicas de interés para el registro bajo lineamientos OCDE. Indicador: producto: 1*
- 7.4 *Apoyar las actividades de diagnóstico del RETC, en especial la identificación de la lista de sustancias químicas de interés para el registro bajo lineamientos OCDE. Indicador: producto: 4*
- 10.5 *Promover el fortalecimiento de los sectores con base en la implementación de las compras sostenibles, ecoetiquetado y gestión de la información. Indicador: producto: 5*

**DGIRH:**

- 1. *Liderar y promover el desarrollo de los Planes Estratégicos de las Macrocuencas*  
*Indicador: producto: 4*
- 2. *Promover y definir los procesos de Ordenación y Manejo Cuencas* *Indicador: producto: 48*
- 3. *Desarrollar y promover la implementación de los criterios para la gestión de las Aguas Subterráneas del País* *Indicador: producto: 7*
- 4. *Definir y promover el instrumento técnico para el manejo ambiental de microcuencas*  
*Indicador: producto: 4*
- 5. *Definir y promover instrumentos técnicos para la gestión del riesgo asociado a la oferta y disponibilidad del recurso hídrico.* *Indicador: producto: 4*
- 6. *Definir criterios y promover el uso eficiente del agua en el país.* *Indicador: producto: 12*
- 7. *Definir instrumentos técnicos y normativos que promuevan la obtención de concesiones de agua y permisos de vertimientos.* *Indicador: producto: 1*
- 8. *Promover y apoyar la gestión para el mejoramiento de la calidad del Recurso Hídrico*  
*Indicador: producto: 3*

**Causa:**

Deficiencias en el acompañamiento de la oficina de planeación en el momento de asesorar a las direcciones antes mencionadas en la definición y utilización de sus indicadores de gestión, de tal forma que estos permitan un seguimiento desde diversas variables de la gestión, en la que se tenga en cuenta además del producto, la plena satisfacción de la entidad, la utilidad del producto, el seguimiento del proceso y que además contribuya a los procesos de mejora continua del MADS.

**Efecto:**

La utilización de indicadores de producto sin ser combinados o soportados con otros tipos de indicadores de gestión y en especial el desarrollo de la contratación, no permite hacer un seguimiento estratégico a lo largo de todas las fases o pasos de una gestión, actividad o producto, con lo que se pueden generar riesgos en la ejecución y terminación de lo contratado o en su defecto en el cumplimiento de los plazos y calidad de los productos definidos contractualmente.

De otra parte este tipo de indicador no permite definir acciones de mejora para la entidad ni retroalimentar a la oficina de planeación en su proceso de seguimiento análisis y mejora continua.

El indicador de producto presenta problemas relacionados a que su cumplimiento se referencia a sí mismo, con lo que no se puede establecer puntos de referencia por fuera del proceso en ejecución, es decir, su efecto y validez se ve al final del proceso, con lo que el parámetro del indicador se referencia principalmente en el tiempo de su ejecución, tal y como está planteado al interior de la DAASU y la DGIRH.

Respuesta de la Entidad:

#### **Respuesta Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico:**

La DGIRH remite una amplia respuesta en la que expone los logros de su gestión, sin embargo la CGR no está cuestionando este aspecto sino el uso del indicador de producto y de los riesgos que implica este indicador para efectuar control de la gestión.

De otra parte, la DGRIH informa en su respuesta: *“Dentro del marco del SIG se ha venido trabajando en el mejoramiento del proceso de Gestión Integrada de portafolio de planes, programas y proyectos lo que ha permitido que para las siguientes vigencias se determinen entregables periódicos para así complementar el cumplimiento y el seguimiento mensual.”*

#### **Respuesta de la Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana:**

La DAASU remite una amplia respuesta en la que expone los resultados de sugerencia, sin embargo la CGR no está cuestionando este aspecto sino el uso del indicador de producto y de los riesgos que implica este indicador para efectuar control de la gestión.

La DAASU en su respuesta informa: *A raíz de la debilidad del reporte de indicadores de avance que no permiten observar el contenido particular de los productos ni determinar el grado de avance real hacia el cumplimiento de las metas propuestas, desde el 2016 la DAASU ha modificado la forma en la que reporta sus metas mensuales de avance. ...*

*... Como bien lo indica la observación del ente de control, este indicador presenta problemas relacionados a que su cumplimiento se referencia a sí mismo y solamente al final del periodo del tiempo establecido es posible determinarlo.*

*... Como se mencionó anteriormente, la DAASU modificó su forma de gestión y reporte del Plan de Acción, incluyendo metas mensuales de avance de gestión que permitieran observar el avance real hacia el cumplimiento de las metas durante todo el proceso y de esta manera poder tomar acciones correctivas oportunas.*

*... Como se puede ver en la tabla anterior, el reporte en el Plan de Acción 2016 sí incluye metas mensuales de avance de gestión. Esto ha solucionado la debilidad que presentaba la DAASU en el 2015 en el sentido que los indicadores reportados mensualmente no permitían determinar con*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

claridad el grado de avance real hacia el cumplimiento de las metas propuestas ni detallar el contenido de los productos en proceso de ser desarrollados, por lo que se dificultaba la ejecución con eficiencia y efectividad.

#### Análisis Respuesta de la Entidad:

La Entidad soporta en parte su respuesta con un amplio reporte de su gestión sobre la cual la CGR no presentó objeción alguna de acuerdo a la muestra evaluada.

La Entidad sustenta el uso de otros indicadores a ser utilizados a futuro que permitan subsanar las debilidades observadas con el indicador de producto utilizado para medir su gestión, en este sentido la observación se mantiene, dado que la Entidad reconoce las debilidades del indicador utilizado, sin embargo la Entidad en un ejercicio interno de autoevaluación y mejora continua, reporta el cambio de medición de su gestión mediante el uso de otro indicador y otras herramientas de evaluación para la vigencia 2016. Por lo anterior el hallazgo se mantiene como administrativo.

#### **HALLAZGO No.9:** Reporte del avance de las metas

Criterio:

Guía para la construcción de indicadores de gestión - Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) – 2012.

Entre sus lineamientos básicos establece lo siguiente:

##### **“Características de los Indicadores**

*Los indicadores deben cumplir con unos requisitos y elementos para poder apoyar la gestión en el cumplimiento de los objetivos institucionales. Las características más relevantes son las siguientes:*

*... **Transparente/Verificable: Su cálculo debe estar adecuadamente soportado y ser documentado para su seguimiento y trazabilidad.**”* (Negrilla y subrayado por fuera del texto).

##### **“II. Importancia de la Medición**

*La importancia de la medición parte del entendido en que existe un vínculo entre esta y la planeación estratégica o planeación institucional, toda vez que la medición permite “comparar una magnitud con un patrón preestablecido, lo que permite observar el grado en que se alcanzan las actividades propuestas dentro de un proceso específico”<sup>3</sup>. Los resultados obtenidos a través de la medición permiten mejorar la planificación, dado que es posible observar hechos en tiempo real, logrando tomar decisiones con mayor certeza y confiabilidad.*



*.. En consecuencia, una adecuada medición requiere ser (i)**PERTINENTE**, esto significa que las mediciones que se lleven a cabo deberán ser relevantes y útiles para facilitar las decisiones que serán tomadas sobre la base de sus resultados; (ii)**PRECISA, debe reflejar fielmente el comportamiento de las variables de medición, en este punto interviene la adecuada elección del instrumento de medición;** (iii)**OPORTUNA**, que los resultados de la medición estén disponibles en el tiempo en que la información es importante y relevante para la toma de decisiones, tanto para corregir como para prevenir y (iv)**ECONÓMICA**, debe existir una proporcionalidad y racionalidad entre los costos incurridos en la medición y los beneficios o la relevancia de la información suministrada<sup>4</sup>." (Negrilla y subrayado por fuera del texto).*

Hecho:

De las labores de verificación del flujo de información que es reportada por la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana – DAASU y de la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico – DGIRH a la oficina de Planeación del MADS como parte de la labor del seguimiento de los indicadores de gestión de estas direcciones, se observa que se reportan avances de los contratos y convenios mediante datos estimados y no sobre datos de avance físico previamente verificados por los responsables de generar dicho dato de avance de la gestión, como pudo evidenciarse en los siguientes casos:

**DAASU:**

Convenios Nos.: 291, 313, 319, 338, 396, 400, 403, 422, 468 y 486.

**DGIRH:**

Convenios Nos.: 366, 383, 437, 412, 335, 270, 386, 303, 396, 331 y 335.

Causa:

Deficiencias en procesos de selección, seguimiento y control del indicador, ya que se alimenta con datos estimados reportados por las direcciones, falta de uso de los cronogramas de ejecución de los contratos y convenios con los cuales se puede establecer un porcentaje de avance físico real de las metas así como sus posibles desfases frente a lo programado y el plazo definido al interior de los contratos y convenios.

Efecto:

Uso de un indicador que se alimenta con datos estimados, con lo cual la utilidad del mismo se establece dentro de un grado de incertidumbre o aproximación sobre

el avance real de la gestión, la cual solo se puede verificar al final del periodo establecido para el desarrollo de la gestión, el contrato o el convenio. De otra parte alimentar indicadores con datos estimados no permite establecer riesgos sobre lo representado o medido por el indicador y limita la toma oportuna de acciones de ajuste a la gestión en los casos en los que el indicador se aleje de lo esperado en la gestión de la entidad.

Respuesta de la Entidad:

### **Respuesta Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico:**

La DGIRH remite una amplia respuesta, de la cual se extrae lo siguiente:

*“... Los avances de los proyectos se reportan de acuerdo al avance de las actividades fijadas en la minuta, las cuales están relacionadas con la entrega en físico de productos que han sido aprobados satisfactoriamente por la supervisión técnica. Es de mencionar que no en todos los casos se hace entrega de productos mensuales de los contratos o convenio sino de acuerdo a lo pactado en las minutas contractuales.*

*Es pertinente mencionar que en la estructura del seguimiento para los contratos o convenios siempre se parte de un plan operativo, el cual se toma por parte del supervisor para el seguimiento de las entregas de los diferentes productos.*

*Así mismo, se cuenta con un comité operativo o definición del equipo técnico que permite reunir a las partes para hacer seguimientos periódicos al avance del convenio o contrato.”*

### **Respuesta de la Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana:**

La DAASU remite una amplia respuesta, de la cual se extrae lo siguiente:

*“... Como se explicó anteriormente, la dificultad que existía en el 2015 en el sentido que la medición mensual de avance no permitía comparación con un patrón preestablecido (meta preestablecida) ha sido parcialmente solucionada gracias a que el reporte en el Plan de Acción 2016 sí incluye metas mensuales de avance de gestión. Como consecuencia de esto, los porcentajes de avance reportados a partir del 2016 sí tienen un punto de comparación que los obliga a corresponder a datos de avance físico y dificulta que sean reportados mediante datos estimados.*

*... Con esta forma de reporte y seguimiento, ahora sí es posible para la DAASU observar hechos en tiempo real, logrando tomar decisiones con mayor certeza y confiabilidad.”*

Análisis Respuesta de La Entidad:

La Entidad soporta su respuesta con un amplio reporte de su gestión sobre el cual la CGR no presentó objeción alguna de acuerdo a la muestra evaluada, la CGR presenta sus observaciones con base en los datos utilizados para el reporte de sus actividades y específicamente al hecho del uso de datos estimados en algunos reportes de avance de gestión de acuerdo al indicador utilizado por las direcciones evaluadas; en este sentido se aclara que la observación se centró en

el uso de datos estimados de avance que es reportado a la oficina de planeación derivado del indicador de gestión utilizado para hacer seguimiento al desarrollo de las actividades misionales y no se cuestionó por lo tanto la gestión desarrollada en el 2015 efectuada por la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana – DAASU y la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico – DGIRH.

Se mantiene la observación, dado que la Entidad reconoce las debilidades respecto al uso de datos estimados en algunos de sus reportes de avance de gestión, sin embargo la Entidad en un ejercicio interno de autoevaluación y mejora continua reporta ajustes respecto a los datos utilizados para informar el avance de su gestión. Se confirma como hallazgo administrativo.

#### *2.1.1.3 Gestión Presupuestal y Contractual:*

La evaluación de la Gestión Presupuestal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por la vigencia 2015, abarcó la verificación del cumplimiento de la normatividad y reglamentación interna aplicable a los procesos de ejecución y cierre del presupuesto.

La Entidad dispone de un programa anual mensualizado de caja – PAC, como forma de programar el monto máximo mensual de pagos, el cual fue verificado a través de los registros SIIF.

Los libros de registro de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos se llevan conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 001 de 2014, los cuales pueden se verificaron a través de los registros SIIF. Sin embargo, respecto de libro de legalización del gasto el cual fue implementado mediante Circular Externa 2014EE0097457 expedida por la Contraloría General de la República, se observó que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no dio cumplimiento al diligenciamiento y remisión del dicho libro a la CGR, lo cual afecta el cálculo de la ejecución presupuestal de la vigencia 2015 situación que generó la configuración de un hallazgo.

Para la vigencia 2015, el MADS contó con una apropiación vigente de \$189.222,3 millones de pesos de los cuales se comprometió la suma de \$180.432,1 millones de pesos generando unas obligaciones por de \$173.422,6 millones de pesos, correspondiente al 91,6%. Los pagos ascendieron a la suma de \$166.999,8 millones de pesos para la misma vigencia.

En el proceso auditor se verificó que los compromisos, las obligaciones y pagos presupuestales correspondieran al desarrollo del objeto de las apropiaciones



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

aprobadas. Dicha evaluación se extendió a la ejecución del rezago presupuestal de la vigencia anterior.

### **HALLAZGO No. 10 (D2-PAS-2). Libro Legalización del Gasto**

Criterio:

El artículo 2 de la Resolución 0001 de 2014 de la CGR, señala: "... Las disposiciones de la presente resolución, son de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades nacionales incluyendo los órganos autónomos Constitucionales, las entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios de cualquier orden, las empresas públicas, las entidades territoriales, los organismos de control fiscal, las personas o entidades particulares que manejen fondos de la Nación, en relación a dichos fondos y los fondos sin personería jurídica de carácter especial o creados por la ley o con autorización de ésta."

Así mismo, el artículo 10 de la mencionada Resolución establece: "*LIBRO DE LEGALIZACION DEL GASTO. Este libro comprende el registro de las operaciones posteriores al giro de los recursos hasta la recepción de bienes, servicios, obras o cumplimiento del objeto de la apropiación, cuando el giro o situación de fondos de dichos recursos no desarrolla el objeto de la apropiación, tales como fiducias, convenios, etc...*"

Finalmente, el Artículo 48 numeral 26 Ley 734 de 2002, establece como falta gravísima disciplinaria en particular, no llevar en debida forma los libros de registro de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos.

El numeral 26 del artículo 48 de la ley 734 de 2002, establece como falta gravísima:

*"26. No llevar en debida forma los libros de registro de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, ni los de contabilidad financiera."*

Hechos:

La CGR indagó sobre el reporte de esta información, estableciendo que durante la vigencia 2015, no se diligenció el Libro de Legalización del Gasto, no obstante haber registrado obligaciones en su contabilidad presupuestal que cuentan con orden de pago, quedando pendiente el recibo de los bienes y servicios contratados; así mismo, dejó de presentar esta información a la Contraloría General de la República de conformidad con lo señalado en el artículo 10 de la Resolución 0001 de 2014, evidenciando debilidades de registro y control presupuestal, lo cual afectaría el cálculo técnico de la ejecución presupuestal que realiza la CGR.

Es importante señalar que este registro no se hace vía SIRECI por lo cual no es posible su consulta a través de ese aplicativo.

Causa:

La anterior situación se presenta por deficiencias en el control Interno de la entidad.

Efecto:

Esta situación limita el cálculo de la ejecución del presupuesto y genera incumplimiento en el diligenciamiento de los libros de la contabilidad presupuestal.

Respuesta de la Entidad

“Si bien la normativa no es clara y ello induce a error, el profesional en el ejercicio de su función diligente, interpretó la norma acogiendo al artículo 41 de la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0001-2014 de la CGR. Por lo anterior, y teniendo en cuenta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es una Entidad dentro del ámbito del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF, se considera que los libros de contabilidad presupuestal, entre ellos, el libro de legalización del Gasto está incorporado en dicha aplicación por lo que en el mismo párrafo se menciona que la Contraloría General de la República directamente obtendrá del SIIF los datos necesarios para las verificaciones a que haya lugar.

Por lo anterior, de manera respetuosa se solicita al equipo auditor excluir la observación, toda vez que la Entidad no incumplió lo establecido en la Resolución 0001 de 2014 de la CGR, por cuanto la citada Resolución de manera expresa estableció en el párrafo del artículo 41 que “ La Contraloría General Republica obtendrá la información presupuestal directamente del SIIF Nación.”

Análisis de la respuesta

Mediante la Circular Externa de 2014EE0097457 del 3 de Junio de 2014, la Contraloría General de República, puso a disposición el formato del Libro de Legalización del Gasto, en aplicación de los artículos 10, 20 y 21 de la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 001 del 7 de mayo de 2014. Éste último establece:



“ARTICULO 21. TRANSITORIO. Los sujetos de los diferentes ámbitos de aplicación de la presente Resolución, adoptarán el Libro de Legalización del Gasto a partir de la vigencia 2015.

Durante la vigencia 2014 y hasta tanto se realicen los ajustes en los aplicativos a través de los cuales cada entidad lleva su Contabilidad Presupuestal, las entidades de que trata el artículo 2 de la presente Resolución, llevarán el registro sobre las apropiaciones del 2013 y 2014 en hojas de cálculo que remitirán trimestralmente a la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas a través del mecanismo que se establezca. El primer informe se presentará antes del 5 de julio de 2014, sobre las partidas de la vigencia 2013 y el primer semestre 2014”

Teniendo en cuenta lo anterior se registra el hallazgo con presunto alcance disciplinario y se solicitará la apertura de un proceso administrativo sancionatorio-PAS, por no remitir la información a la Delegada de Economía y Finanzas.

Respecto del manejo de los recursos públicos, el equipo auditor consideró que el MADS presenta deficiencias en la planeación y ejecución de contratos, como se puede observar a continuación:

#### **HALLAZGO No. 11(D3): Principio de Planeación**

##### **Criterio:**

Si bien es cierto que el legislador no enuncia la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25; del numeral 3 del artículo 26; de los numerales 1 y 2 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993; debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales.

Al respecto, el Consejo de Estado ha manifestado:

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

*planeación, como herramienta empleada en los estados sociales de derecho [...]”<sup>3</sup>*

También ha manifestado que:

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

*“[...] [l]as entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato.”<sup>4</sup>*

Hecho:

EL Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS- suscribió el contrato de consultoría No. 472 del 9 de octubre de 2015, con la UNION TEMPORAL CAEM – E3.

El objeto contractual es: *“Formulación de seis (6) planes de cambio climático departamentales, priorizados en el marco de la Política Nacional de Cambio Climático”, por valor de \$2.279.3 millones.*

La CGR evidenció debilidades en el principio de planeación para celebración del contrato, tal como se muestra en los siguientes aspectos:

- No se determinó desde el comienzo (estudios previos y pliegos de condiciones), cuáles eran los Departamentos en los cuales se realizaba la formulación de los planes de Cambio Climático, ni en qué consistía cada uno.

---

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Sentencia del 5 de junio de 2008. Rad. 15001233100019880843101- 8031.

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADD, SECCIÓN TERCERA. Sentencia del 31 de agosto de 2006. Exp. 14287. Subrayados para este documento.

- Al no saberse cuales eran los Departamentos, no hay claridad respecto al criterio tenido en cuenta para establecer el valor del contrato.
- Se impide que se presente una propuesta acorde con las necesidades de la administración, en aras de garantizar el principio de economía.
- No se tuvo en cuenta en el proceso precontractual **la hoja de ruta para la formulación de planes territoriales de adaptación al Cambio Climático**, de fecha octubre de 2013, el cual establece que: *“Los planes de adaptación territoriales, **deben** formularse siempre que los actores en el territorio detecten la necesidad de implementar medidas que reúnan el interés de la región”. Por lo tanto deben ser las mismas regiones las que definan la pertinencia de trazar estos planes con el alcance Municipal, Regional o Departamental.* “. (negrilla nuestra).
- ¿Cómo se priorizaron? si priorizar quiere decir, asignar importancia especial a temas, áreas, sectores, o poblaciones particulares. Usualmente se tiene en cuenta donde serán más severos los impactos climáticos, y quien es el más vulnerable dentro del sistema. La priorización efectiva comprometerá un amplio rango de actores, será transparente para el público, y admitirá la revisión y ajuste de prioridades en cuanto cambien las circunstancias.

#### Causa:

Deficiencias en el planteamiento del objeto general, los objetivos específicos y la necesidad de la Dirección de Cambio Climático respecto de la contratación, sin contar previamente con la necesidad de dichos planes expresada formalmente por los Departamentos a ser beneficiados, tal y como lo define la hoja de ruta para los planes de adaptación de cambio climático. En este sentido el marco del contrato debió establecerse de acuerdo a unas necesidades previamente definidas por el MADS, respecto de cómo, cuándo y dónde, para que los interesados en la contratación puedan presentar sus propuestas ajustadas a las normas garantizando el principio de economía.

#### Efecto:

La presunta falta de planeación y de los departamentos objeto del contrato permitió las siguientes situaciones:

- Que se definieran los departamentos objeto de los planes de cambio climático durante la ejecución del contrato y no desde la formulación de las condiciones previas y el marco del contrato.
- El precio del contrato se definió sin tener claridad de cuales planes departamentales se ejecutarían.



- No se definió con calidad la utilización de lo establecido por la hoja de ruta para el contenido y alcance de los productos del contrato.
- Posibles riesgos en el contenido y calidad de los productos al no contarse con un parámetro de contenido y alcance de los productos contratados.

Respuesta de la Entidad:

La entidad frente al primer interrogante planteado manifiesta que: *"Con el objetivo de que el proceso contemplara la participación de todos los posibles interesados, los términos de referencia no establecieron de manera explícita cuales serían los departamentos, ya que esto dependería de tres condiciones: a) la información de escenarios de cambio climático de los nuevos escenarios de cambio climático del IDEAM (2015), b) el análisis de variables socioeconómicas y ambientales que contribuyen a diagnosticar la situación de los territorios en materia de cambio climático; c) la voluntad política del departamento de vincularse en el proceso y de propender por su sostenibilidad y de la manifestación oficial de interés en formular un PICC."*

También dice la administración que: *"... se obtuvieron los costos estimados para la formulación de los diferentes planes: Boyacá (\$433.778.872), La Guajira (\$879.885.012), Caldas (\$823.058.040), Tolima (\$518.392.551) y Valle del Cauca (\$510.776.115). Información que sirvió para conocer el costo aproximado de un plan integral de Cambio Climático, insumo fundamental del proceso de planeación bajo análisis en el presente documento. El poder tener unos valores de referencia que permitan tener una primera aproximación al valor que debo tener disponible a la hora de estructurar el futuro proceso..."*

Entre otros argumentos, respecto a la hoja de ruta para la formulación de planes territoriales de adaptación al Cambio Climático dice que: *"Las anteriores administraciones municipales y departamentales, en ese momento, no estaban preparadas para involucrar y dimensionar la importancia de incluir el cambio climático en su accionar. El tema de cambio climático aún no se encontraba dentro de las prioridades de estas administraciones<sup>5</sup>, razón por la cual se consideró fundamental que desde la DCC se promoviera el desarrollo de los PICC, contando con la manifestación de interés de los territorios, a través de la cual se puede evidenciar el reconocimiento de la necesidad del desarrollo de estos planes por parte de los territorios"*.

Análisis Respuesta de la Entidad:

La CGR, ratifica el hallazgo toda vez que en la respuesta el Ministerio no desvirtúa los motivos por los cuales se inobservó el principio de planeación.

Desde la etapa precontractual, debió establecerse por el MADS, en qué departamentos se realizaba la formulación de los seis planes de Cambio

---

<sup>5</sup> De hecho, la Dirección de Cambio Climático sólo había contabilizado que dos Entidades Territoriales habían incorporado temáticas del cambio climático en sus planes de desarrollo de la vigencia 2011-2014.

Climático, para así poder determinar con claridad el **valor del contrato** y los proponentes poder presentar un propuesta ajustada a las necesidades de la administración.

Lo anterior se puede corroborar en los soportes del contrato que obran a folios 136 a 158 del expediente, aclaración de pliegos, de donde se extrae las situaciones planteadas por los proponentes, como se observa a continuación:

*“3. OBSERVACION. Agradecemos informar los departamentos donde se formularan los planes, con el fin de redactar una propuesta que corresponda a las circunstancias de cada territorio. RESPUESTA MADS OBSERVACION: Dentro de la evaluación no se tiene en cuenta la propuesta sobre los territorios... A la fecha no se tiene lista definitiva de los departamentos, la dirección de Cambio Climático solicitó carta de intención a 10 departamentos para participar en este proceso ...”*

En la observación 17 se lee: *“Para efectos de estimación de costos de viaje y viáticos es posible conocer los 6 departamentos objeto del contrato?”* a lo cual responde la administración que a la fecha no tiene lista definitiva de los departamentos.

Así como la observación 22 **“Equipo de trabajo mínimo”**: *Teniendo en cuenta que se solicita presencia permanente del equipo de trabajo en las zonas de intervención del contrato, solicitamos informar cuales son las zonas que el Ministerio tiene contempladas para el desarrollo de las actividades, de manera que se pueda comprometer al personal presentado para garantizar su desplazamiento. RESPUESTA OBSERVACION: Dentro de la evaluación no se tiene en cuenta la propuesta de zonas o regiones de influencia del desarrollo de actividades del proyecto. En tanto la dirección de Cambio climático solicitó carta de intención a diez (10) departamentos...”* así como falta de identificar *¿Qué se entiende por formulación de planes de cambio climático? entre otras.*

Se observa que las firmas que presentaron estas observaciones no fueron seleccionadas.

Respecto a la hoja de ruta para la formulación de planes territoriales de adaptación al Cambio Climático, como su nombre lo indica determina el camino a seguir y no otro, las entidades involucradas han invertido una serie de recursos para su elaboración y el objeto que se persigue, lo cual ha sido inobservado en el caso que nos ocupa.

En consecuencia, con lo expuesto por la Administración no desvirtúa la observación, para este órgano de control se confirma traslado de hallazgo con posible connotación disciplinaria.

## HALLAZGO No. 12 (D4): Etapa de Planeación Contrato 288 de 2015.

Criterio:

### Constitución Política

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

### Ley 80 de 1993

Artículo 24 numeral 12 "Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos y los pliegos de condiciones".

Al respecto de la planeación contractual el Consejo de Estado señaló:

*"En materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación, pues resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis **suficientemente serios y completos**, antes de iniciar un proceso contractual. El desconocimiento de este deber legal por parte de las entidades públicas de llevar a cabo los estudios previos, vulnera los principios generales de la contratación, en especial el de planeación y con él los de economía, transparencia, responsabilidad, selección objetiva, entre otros".<sup>6</sup>*

Hechos:

En el Convenio 288 de 2015, suscrito con ASOCARS, se establece en la cláusula cuarta: INFORMES, señalando en tabla a dos columnas Descripción y Entregables, se registra en el "Informe 4 (...) Socialización de la guía y material divulgativo de la Guía técnica para el ordenamiento y manejo integrado de la zona costera", asunto que era de imposible cumplimiento teniendo en cuenta que a la fecha, dicha Guía se encuentra en revisión del área jurídica, por lo cual posteriormente en el entregable Informe 4, se estableció como objetivo "Ajustar la Guía MIZC (Manejo Integrado de Zonas Costeras) de acuerdo con las observaciones realizadas por la Oficina Asesora Jurídica, otras direcciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS e INVEMAR, generadas en otros espacios

---

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA, SUBSECCION "A" - Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO, Bogotá, D.C., veinte (20) de octubre de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00762-00(2520-12)



y sobre el documento borrador propuesto, para así avanzar en la retroalimentación y posterior adopción del documento.”

**Causa:**

Situación que evidencia debilidades en la planeación del convenio, al establecer actividades a sabiendas que son de imposible cumplimiento teniendo en cuenta que cuando se elaboraron los documentos y estudios previos era de conocimiento del Ministerio que la Guía no había sido acogida, y sin embargo se establece la obligación que se lleva hasta el cuerpo del contrato.

**Efecto:**

La disposición de recursos para un objetivo no realizable para posteriormente realizar la modificación por un objetivo que sea posible cumplirlo.

**Respuesta de la Entidad:**

De la respuesta de la entidad se cita lo siguiente:

*“Al respecto cabe aclarar que todas las acciones emprendidas por la Dirección entorno a esta meta se centraron en lograr la adopción de la Guía MIZC, actividades como socializaciones de retroalimentación para la construcción, reuniones internas de la DAMCRA y el acompañamiento continuo de la Oficina asesora jurídica OAJ con la intención de dar alcance a todos los requerimientos técnicos necesarios descritos en el decreto 1120 de 2013.*

*Ahora bien el proceso de socialización consistió, en que a partir, de la base de un documento técnico, éste se retroalimentara de manera participativa con las corporaciones autónomas regionales, procurando atender las especificidades propias de las regiones Colombianas, para que con posterioridad se pudiese elevar la consulta formal y oficial de Iniciativa Normativa ante la OAJ del Ministerio de Ambiente.*

*Dado lo anterior igualmente y si bien es cierto, para la ejecución de la actividad mencionada anteriormente se proyectó con una planificación previa con el fin de cumplir con las metas previstas, resulta totalmente imposible visualizar o contemplar hechos o situaciones que con anterioridad de la ocurrencia de un hecho y que aun siendo previsibles, existieron situaciones de fuerza mayor que se convirtieron en agentes externos imprevisibles para poder culminar en el tiempo proyectado la Guía MIZC que imposibilitaron socialización de la misma.*

*Dicha imprevisibilidad se refleja en la etapa de aprobación por parte de la OAJ, realizando la correspondiente consulta al finalizar el 2015, no obstante sobre los tiempos internos de la OAJ no interviene la DAMCRA. De esta forma el porcentaje y a pesar de haber adelantado las acciones pertinentes para su cumplimiento con corte a 31 de diciembre, fue considerado en un 90%, en virtud del trabajo técnico adelantado durante la vigencia.*

*Por último de la manera más atenta, ésta Dirección no entiende la afirmación respecto a que a “el entregable se modificó como “Retroalimentación para la construcción de la guía””, ya que una vez*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*revisado el informe 4, (mencionado por parte de la CGR) y el cual fue presentado por ASOCARS, se reporta el avance a la actividad "Socialización de la guía y material divulgativo de la guía técnica para el ordenamiento y manejo integrado de la zona costera"*

*Dado lo anterior el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - y en este caso la DAMCRA, generó los procedimientos pertinentes en la fase de planeación, cumplió con los seguimientos técnicos necesarios para el cumplimiento de la meta, por lo que respetuosamente se le solicita a la CGR sea levantada la observación con presunta connotación disciplinaria."*

#### Análisis Respuesta de la Entidad:

De la información entregada por la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos, DAMCRA, se puede ratificar que efectivamente el contenido del Informe 4 *Socialización de la guía y material divulgativo de la Guía técnica para el ordenamiento y manejo integrado de la zona costera*, no era posible su cumplimiento ya que previamente a la suscripción del contrato el Ministerio no contaba con la Guía, y que esta se encontraba en aprobación en la Oficina Asesora Jurídica, es decir que si se faltó a la obligación de realizar adecuadamente el proceso de planeación y que la elaboración de los estudios previos no se ajustó a los asuntos que realmente el contratista podía cumplir.

Por lo expuesto se ratifica el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

#### **HALLAZGO No. 13 (IP-1): Vuelos Chárter.**

De acuerdo con lo señalado por la Honorable Corte Constitucional "El principio de legalidad del gasto no se limita a determinar que el Congreso debe aprobar el total del gasto que se ejecutará en la vigencia presupuestal respectiva, sino que en las democracias contemporáneas en virtud de tal principio el legislativo indica también la manera en la cual dicho gasto total estará repartido entre los distintos órganos del Estado, con lo cual se facilita de mejor modo el control político económico sobre el ejecutivo a que se ha aludido."<sup>7</sup>

Como consecuencia del principio de legalidad y última instancia de este, los gastos de las Entidades del Estado, deben estar en armonía con lo autorizado, es así que si los gastos para viáticos y gastos de viaje se encuentran autorizados y apropiados, es para este concepto que deben invertirse los recursos y

---

<sup>7</sup> Sentencia C-441 de 2002, Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA, Bogotá, cuatro (4) de mayo de dos mil uno (2001)

consecuentemente para los funcionarios del Ministerio, para el cumplimiento de los objetivos del MADS.

Adicionalmente la administración pública debe propender por el cumplimiento de los principios del control fiscal y los fines de la contratación:

#### Ley 42 de 1993

**“Artículo 8.-** 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.”

#### Ley 80 de 1993

**“Artículo 26.-** 1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad.”

En la ejecución de recursos registrados presupuestalmente en el convenio interadministrativo 269 de 2015 que tiene por objeto: *“Prestación de servicio de transporte aéreo en rutas nacionales en modalidad de vuelo Chárter para el Ministro y su comitiva en aeronaves destinadas al servicio de la Fuerza Aérea Colombiana”*, se pagaron dos vuelos en los cuales no le correspondía al Ministerio de Ambiente asumir los costos del transporte de sus pasajeros en el primero de ellos 13 personas y en el segundo 30, y adicionalmente se realizó un vuelo con una comitiva compuesta por 29 pasajeros que no se realizó para el cumplimiento de los objetivos misionales del MADS. Los casos son los siguientes:

- a. El 26 de mayo de 2015, el señor Ministro viaja en la ruta BOGOTA - MARANDUA (VICHADA) MARANDUA - BOGOTA, con una comitiva conformada por 23 personas de los cuales se destacan ocho (8) funcionarios del Ministerio y dos (2) diplomáticos, el propósito fue la liberación de caimanes en el parque Nacional Tuparro.

Este desplazamiento aéreo se pagó según factura 34451 por un valor de \$27.530.396.

- b. El 5 de diciembre de 2015 se realizó una mesa ambiental en la Ciénaga Grande de Santa Marta a la que asisten 6 funcionarios del Ministerio, sin embargo se paga el vuelo con 36 pasajeros en la ruta Bogotá Barranquilla – Barranquilla Bogotá.

Si bien el tema, es competencia del Ministerio, también es cierto que no le corresponde asumir el costo de la totalidad de la comitiva, como los periodistas, brigadistas de salud, y demás personas ajenas al Ministerio. El vuelo se pagó según factura 35506 por un valor de \$34.502.920.

De acuerdo con un medio periodístico local:

*"La jornada se desarrolló durante todo el día en la cabecera municipal, donde más de 200 niños y niñas tuvieron la oportunidad de ver la película 'Colombia Magia Salvaje', plantamiento de árboles en una institución y dinamismos para los infantes. Por su parte, en la mesa de invitados se encontraba el ministro de Ambiente, Gabriel Vallejos; el director actual de Corpamag, Orlando Cabrera; jefe de la Oficina de Planeación, Carlos Francisco Díaz Granados; el alcalde de Remolino, Virgilio Torres y la directora encargada de Parques Nacionales, Carolina Jarro, quienes de manera muy atenta atendieron los reclamos por parte la comunidad."*<sup>8</sup>

- c. El 18 de diciembre de 2015 se realizó un vuelo Bogotá La Macarena – La Macarena Bogotá, en la página del Ejército Nacional se reseña el propósito del viaje del Ministro y su comitiva, se proyectó la película Magia Salvaje.

El vuelo fue pagado de conformidad con la factura 35580 de diciembre 28 de 2015, por un valor de \$15.079.463, se evidencia en la factura que viajaron 29 personas de los cuales 4 son del ministerio un funcionario de IAvH y la Directora de Parques Nacionales Naturales.

*"Gracias al trabajo conjunto del ministro de Ambiente, Gabriel Vallejo; la Corporación Matamoros, La Fuerza de Despliegue Rápido y el ministro de Agricultura, Aurelio Iragorri la Navidad se adelantó para los niños y soldados de La Macarena en el Meta.*

*Con la presencia del Ministro de Ambiente, Gabriel Vallejo; la directora de Parques Nacionales, Julia Miranda, el jefe de la cartera de Agricultura, Aurelio Iragorri y la directora de la Corporación Matamoros, Gladys Sanmiguel se logró traer un ápice de esperanza navideña.*

*(...) Además, en pro de preservar el medio ambiente y proteger los recursos naturales de esta hermosa región, el Ministerio de Ambiente junto a Parques Nacionales y Cormacarena trajeron a toda la comunidad Macarenense la película Magia Salvaje, que muestra la increíble biodiversidad de nuestro país y la importancia de su conservación."*<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> <http://www.elinformador.com.co/index.php/el-magdalena/83-departamento/115191-ministro-de-ambiente-paso-revista-a-problematICA-de-la-cienaga-grande-en-remolino>

<sup>9</sup> <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=389141>

Así las cosas, estos gastos no debieron ser aprobados por la Supervisora del Contrato 269 de 2015, teniendo en cuenta que no solo está en contra de las normas de austeridad del gasto sino que el Ministerio no puede disponer de los recursos para cubrir gastos que desbordan sus funciones misionales, o pagar gastos de personas ajenas al Ministerio, la conducta de la Supervisora así como del señor Ministro, como gestores fiscales, no se ajustan a los postulados de protección y cuidado de los recursos públicos.

Los gastos a los que se ha venido haciendo referencia, en los que se incurrió en el Ministerio se establecen a continuación:

En la siguiente tabla se explica lo siguiente:

1. Fechas de vuelos
  2. Valor total según las facturas indicadas anteriormente
  3. Tiempo de vuelo registrado en las facturas correspondientes, se convirtió a minutos para tener una medida estandarizada que permite hallar los valores exactos.
  4. Valor de hora pagado de acuerdo con la aeronave utilizada según la propuesta entregada por SATENA el 26 de marzo de 2015 (Pag. 40 del expediente contractual)
  5. Aeronave utilizada, de acuerdo con el número de pasajeros que viajaron y la propuesta presentada por SATENA.
  6. Se cobró IVA en el vuelo realizado a Marandúa (Vichada)
  7. En esta columna se registra el número total de pasajeros que viajaron
  8. Esta columna refleja cuantos de los pasajeros que viajaron pertenecen al Ministerio.
  9. Esta columna muestra cual era el requerimiento de la aeronave de acuerdo con el número de pasajeros del Ministerio que integraron la comitiva.
-



10. Se presenta el valor de hora de vuelo de la aeronave realmente requerida por el número de pasajeros pertenecientes al Ministerio, el valor de hora de vuelo esta dado en el documento del 26 de marzo presentado por SATENA al Ministerio.
11. La Columna 11 refleja el valor total del vuelo de acuerdo con el número de minutos que duró el vuelo que se registran en la factura correspondiente
12. Esta columna es el resultado de restar al valor pagado por vuelo el valor total de viaje de las aeronaves más pequeñas que se debieron utilizar de acuerdo con el número de pasajeros del Ministerio que participaron en cada una de las comisiones.

**Tabla No. 3**  
**Vuelos efectuados**

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
FECHA VUELO	VALOR TOTAL	TIEMPO VUELO / MINUTOS	VALOR HORA	AERONAVE / PASAJEROS PAGADO	IVA %	Nº. PASAJEROS TRANSPORTADOS	No. PASAJEROS MADS	AERONAVE REALMENTE REQUERIDA / PASAJEROS	VALOR HORA	VALOR TOTAL + IVA	DIFERENCIA EN VALOR
26/05/2015	\$ 27.530.396	199	\$ 8.300.622	45 PASAJEROS NACIONAL	0	23	8	8 PASAJEROS NACIONAL	\$ 2.057.101	\$ 9.476.052	\$ 18.054.344
04/12/2015	\$ 34.502.920	215	\$ 8.300.622	45 PASAJEROS NACIONAL	16	36	6	8 PASAJEROS NACIONAL	\$ 2.857.101	\$ 11.876.018	\$ 22.626.902
18/12/2015	\$ 15.079.463	109	\$ 8.300.622	45 PASAJEROS NACIONAL	0	29	6	9 PASAJEROS NACIONAL	\$ 2.857.102	\$ 5.190.402	\$ 9.889.061
	\$ 77.112.779									\$ 26.542.472	\$ 50.570.307

Fuente: Información MADS, elaborado CGR

El daño patrimonial al Estado asciende a un monto de \$50.570.307, ocasionado en la disminución, de los recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica e inoportuna, que no se aplica al cumplimiento de los cometidos y fines esenciales del Ministerio, ocasionado por la acción de los servidores públicos teniendo en cuenta que sus actos contribuyeron al detrimento del patrimonio público.

Respuesta de la entidad:

De la respuesta de la Entidad se resalta lo siguiente:

"En relación con esta observación, no se presenta daño patrimonial toda vez que los pagos correspondieron a servicios prestados efectivamente al Ministerio acorde con la tarifa establecida previamente en el contrato (i); por otra parte, los viajes corresponden a objetivos funcionales del Ministerio (ii):

13. De acuerdo con lo establecido en el contrato, la forma de pago de estos vuelos se hace teniendo en cuenta lo siguiente: "EL MINISTERIO pagará al CONTRATISTA el valor del contrato, en mensualidades vencidas conforme a la **factura** que envíe SATENA, cuyo valor resulta de **multiplicar el valor de la hora de vuelo en pesos Colombianos por el número de horas voladas**, más el valor del IVA autorizado para el transporte de pasajeros, más el valor de la prima de seguro de vida y demás costos que se llegaren a generar (viáticos de la tripulación en caso de requerirse, valor de las horas adicionales en rampa, gastos adicionales que se generen según corresponda el tipo de vuelo, sin incluir alimentación). En caso que los aeropuertos comprometidos con la operación llegasen a facturar a los pasajeros a tasa aeroportuaria esta será asumida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible)" (Resaltado fuera de texto)

En consecuencia, como lo que determina el valor del servicio facturado es el valor de la hora de vuelo por el número de horas voladas, es incorrecto afirmar, como lo hace la observación, que el Ministerio asumió el valor de desplazamiento de 29 personas que no hacían parte del Ministerio porque el número de personas transportadas no es una variable que se tenga en cuenta para definir el precio del trayecto.

En todo caso, no debe olvidarse que como una de las razones que lleva al Ministerio a contratar los servicios de SATENA es la de salvaguardar la vida, integridad, libertad y seguridad del Ministro y de los funcionarios del Ministerio, en virtud del artículo 90 de la Constitución Política, esa misma protección se le debe brindar a todos los ciudadanos que directa o indirectamente se vean vinculados con el Ministerio como consecuencia de estos viajes. De lo contrario, si algo le sucediera a esas personas por estar cubriendo la actividad a cargo del Ministerio, conociendo el Ministerio los riesgos que podrían presentarse en el trayecto, no puede darles un tratamiento desigual ya que el Estado podría verse condenado a pagar daños y perjuicios por una falla en el servicio.

14. Todos los viajes se realizaron en cumplimiento de objetivos misionales del Ministerio como se explica a continuación:

*El 26 de mayo de 2015, el señor Ministro viaja BOGOTA - MARANDUA (VICHADA) MARANDUA – BOGOTA:* El propósito del viaje fue el de liberar por primera vez en la historia de la conservación de especies en Colombia a 21 ejemplares de Cocodrilo del Orinoco en el Parque Nacional Natural El Tuparro como parte del Proyecto Vida Silvestre. Las 14 hembras y 7 machos son de la especie del *Crocodylus intermedius* o Cocodrilo del Orinoco, que solo habita en los Llanos de Colombia y Venezuela.

Esta iniciativa está enmarcada en el Programa Nacional para la Conservación del Caimán Llanero, elaborado en 1998 por el Ministerio de Ambiente, Parques Nacionales y Corporinoquia quienes vienen trabajando en el desarrollo de proyectos de investigación, tendientes a la conservación y el manejo de reptiles amenazados con especial énfasis en el Caimán Llanero, fruto de lo cual se elaboró el Protocolo de Reintroducción del Caimán Llanero en las Áreas del Sistema de Parques, que fue puesto en marcha en esta liberación.

Lo anterior como se puede constatar en los documentos de trámite de comisión de las personas que asistieron, así como en los diferentes medios escritos tanto de nivel nacional como territorial, adicionalmente en la orden de vuelo que para la fecha legaliza la FAC del correspondiente vuelo.

*El 5 de diciembre de 2015 se realizó una mesa ambiental en la Ciénaga Grande de Santa Marta: Atendiendo la instrucción de la Procuraduría General de la Nación, donde insta al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como ente rector del SINA y demás entidades y autoridades con responsabilidades, trazar lineamientos precisos para recuperar la Ciénaga Grande de Santa Marta (Magdalena), y adicionalmente dando cumplimiento a la ley 99 de 1993 donde enuncia que el MADS debe garantizar que todos los actores que tienen competencia en la articulación de acciones tendientes a la protección y recuperación de la reserva biosfera y Ramsar, presenten y sustenten en el marco de la mesa ambiental la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos y así mismo dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental -SINA-, se desarrolló la mesa ambiental citada .*

De igual manera, la PGN solicitó a la fuerza pública, al MADS y autoridades ambientales hacer presencia en la zona ante denuncias de supuesta influencia de grupos armados ilegales y problemáticas sociales allí, razón por la cual se consideró fundamental realizar la brigada social y de salud.

*El 18 de diciembre de 2015 se realizó un vuelo Bogotá La Macarena – Bogotá: La función número 5 del MADS dice: Orientar, en coordinación con el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, las acciones tendientes a prevenir el riesgo ecológico, es esta una de las razones por las cuales se hace presencia en el municipio de la Macarena, adicionalmente de la función señalada anteriormente, atendiendo la instrucción del señor Presidente de la Republica, en consejo de ministros, donde ordena realizar las actividades necesarias dirigidas a minimizar y atender las personas afectadas con el Fenómeno del Niño y realizar una visita de seguimiento ambiental en Caño Cristales.*

Adicionalmente cito textualmente las palabras del señor Presidente de la Republica, Dr. Juan Manuel Santos: "Por eso hay que ver esta película,... ¡y hay que hacerla ver! De mi parte, he dado instrucciones precisas al Ministro de Ambiente para que logremos mostrarla al mayor número de colombianos posible –en todos los municipios"

Lo anterior en el marco de la difusión de la política de educación ambiental, eje estratégico y emblemático del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible programó realizar la proyección del documental Colombia Magia Salvaje al personal que se encuentra en la serranía de La Macarena, ya que esta ha sido donada al Gobierno por parte del Grupo Planet, así mismo se llevó a los más recónditos municipios del país."

#### Análisis de respuesta:

De los dos argumentos presentados por el Ministerio, este ente de control considera que no son suficientes para desvirtuar la observación, teniendo en cuenta que la observación no conduce a señalar que se pagó sin que se haya prestado el servicio, el reparo presentado por la Contraloría está dirigido a señalar que en los dos vuelos de fechas 26 de mayo y 5 de diciembre de 2015 se realizan en cumplimiento de objetivos misionales, pero se transporta personal ajeno al

Ministerio, frente a quienes no corresponde la erogación de dineros. El tercer vuelo de fecha 18 de diciembre de 2015 no tuvo como propósito el cumplimiento de los objetivos misionales del MADS, tal como se señala en las notas de prensa el objetivo fue hacer presencia y llevar regalos a soldados en La Macarena.

La CGR encuentra que en el documento “ESTUDIOS PREVIOS CONTRATACIÓN DIRECTA – CONTRATO INTERADMINISTRATIVO” en el numeral 4.1 ANÁLISIS DE PRECIOS. Se estableció que las aeronaves con mayor posibilidad de ser requeridas son con capacidad para 4 pasajeros y 8 pasajeros, los valores señalados son coincidentes con los presentados por el contratista en su documento de 26 de marzo de 2015 que establece los valores según las características de las aeronaves.

Señala el MADS en su respuesta desacuerdo en la forma como la CGR estableció inicialmente el valor de los vuelos, asunto frente al cual este organismo de control le da razón a los señalado, teniendo en cuenta que el valor de cada vuelo se calcula de acuerdo con el valor prestablecido por hora de vuelo de la aeronave multiplicado por el tiempo real, acogiendo este argumento se calculó el valor del presunto detrimento según lo aclarado por el MADS.

La CGR no comparte la posición esgrimida en el documento de respuesta según la cual el valor del vuelo es idéntico si viajan seis o treinta seis personas, en este punto el Ministerio olvida reconocer que en la lista de precios se dispone de aeronaves según requerimiento, es decir que si viajan seis funcionarios, la capacidad del avión es pertinente que sea de 8 personas y no de 45.

Según los hechos registrados se ratifica el hallazgo administrativo y se solicitará apertura de una Indagación Preliminar.

#### **HALLAZGO No.14: Austeridad del Gasto**

Criterio:

La Directiva Presidencial No. 06 de diciembre 2 de 2014, sobre el Plan de Austeridad, Gastos de viaje y viáticos establece: *“disminuirlos en un 15% (i) reduciendo los desplazamientos de personal, privilegiando el uso de TIC (Ej. Reuniones virtuales, videoconferencias, (ii) en lo posible, programando los desplazamientos con suficiente anticipación para acceder a mejores tarifas de transporte, en particular aéreas; y (iii) autorizando viáticos sólo sí los gastos de desplazamiento, alimentación y alojamiento no están cubiertos”.*

Hechos:

En la revisión de los contratos se encontró que el Ministerio suscribió dos contratos para la prestación del servicio de transporte aéreo para el desplazamiento del Ministro y su comitiva en la modalidad de vuelo Chárter. Al respecto es pertinente señalar las siguientes situaciones encontradas:

- a. Es entendible la contratación de este tipo de servicios por parte del Ministerio, sin embargo se considera que es irregular que no existan documentos de soporte donde se registre previamente la motivación de cada vuelo y de la comitiva que lo integra máxime cuando existe la Directiva Presidencial de Austeridad, emitida para reducir y racionalizar los gastos, entre otros por concepto de viajes y viáticos.
- b. Por otra parte, no se identifican claramente los pasajeros, ni la entidad que representan ni su rol a ejecutar en el desplazamiento que se realiza.
- c. En el caso de los vuelos del 28 de agosto y del 5 de septiembre de 2015 no se adjuntan los listados de pasajeros, dentro de los soportes entregados por la Secretaría General en su calidad de supervisor del contrato tanto en formato outlook ni en los archivos en formato PDF.

Causa:

Esto es efecto de la falta de aplicación de la normatividad vigente referente a la racionalización de gastos.

Efecto:

Lo anterior, tiene como efecto la coadyuvancia en el incumplimiento de los compromisos presentados a la Presidencia de la República en materia de austeridad del gasto, tal como lo reportó la Oficina de Control Interno en su informe del cuarto trimestre de 2015, página 24.<sup>10</sup>

Respuesta de la Entidad:

En el documento de respuesta se registra lo siguiente:

---

<sup>10</sup> Informe de Austeridad y Eficiencia en el Gasto Público Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Cuarto Trimestre Consolidado 2015.

“El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha incorporado dentro de sus políticas y lineamientos internos las instrucciones que desde la Presidencia de la República han sido impartidas con el fin de reducir el gasto mediante las políticas de austeridad no solo en los rubros relacionados con Viáticos y Tiquetes frente al presupuesto tanto de funcionamiento como de inversión, sino que también se han tomado medidas ante la coordinación de eventos, emisión de publicaciones, gastos de papelería, vehículos y combustible, servicios públicos, contratación, entre otros. Evidencia de lo anterior, se adjuntan las circulares que contienen los lineamientos de ahorro durante las últimas tres vigencias:

(...)

Dentro de las medidas que la administración ha adoptado se encuentra la otorgación de cupos internos de viáticos y tiquetes, que desde el 2015 se implementan para incentivar a las diferentes direcciones y oficinas del Ministerio a la planeación y control de los desplazamientos, atendiendo las directivas Presidenciales.

Sin embargo, es pertinente precisar que la política de austeridad en ningún caso puede conllevar a la paralización del MADS o afectar la ejecución de sus objetivos misionales.

(...)

Así mismo y en el caso puntual de los desplazamientos del señor Ministro, debe garantizarse el que pueda transportarse en medios seguros, en procura de salvaguardar su vida, integridad, libertad y seguridad, con el propósito de minimizar el riesgo que los traslados suponen en razón al cargo que ostenta.

(...)

Así las cosas, aunque la entidad no desconoce la oportunidad de mejora que el ente de control observa, atentamente se solicita dar a la presente observación la connotación administrativa, toda vez que se evidencia que la Entidad ha adelantado acciones para la adopción de las directivas de austeridad del gasto emitidas de la Presidencia de la República, así como la regulación de la función de supervisión al interior de la entidad.”

#### **Análisis Respuesta de la Entidad:**

Revisadas las directrices contenidas en las circulares que se anexaron no se encuentra que alguna de ellas haga referencia a la utilización del servicio de los vuelos chárter, como si esta modalidad estuviera por fuera del ítem de políticas de austeridad “Gastos de viajes y viáticos”.

Por otra parte, la CGR encuentra muy pertinente la emisión de circulares emitidas con el fin de cumplir las metas programadas de austeridad, no obstante, el informe de control interno es claro en señalar que no se cumplieron los objetivos y metas planteadas para 2015, encontrándose entre ellas el gasto de viáticos y viajes, el documento señala:

#### **“7. CONCLUSIONES**

*De acuerdo con el análisis efectuado en el cuarto trimestre e informe final 2015 por la Oficina de Control Interno se puede deducir que los consumos se encuentran dentro de rangos adecuados,*

*con excepción de los siguientes gastos: publicaciones; mantenimiento de inmuebles, viáticos y gastos de viaje.”*

Por lo anterior, de acuerdo con los argumentos presentados por la entidad, se mantiene como hallazgo de tipo administrativo.

#### *2.1.1.4. Prestación del Bien o Servicio*

**HALLAZGO No.15 (D5-OI-3):** Cumplimiento Ordenes Sentencia 28 de marzo de 2014 del Consejo de Estado – Acción Popular Río Bogotá.

Criterio:

Es obligación de las entidades públicas de todos los órdenes acatar, cumplir y hacer cumplir las decisiones en firme expresadas en sentencias por las autoridades judiciales y que imponen el deber de hacer.

Hechos:

El Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera Bogotá, veintiocho (28) de marzo de dos mil catorce (2014) CONSEJERO PONENTE: DOCTOR MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Ref. Expediente núm. AP-25000-23-27-000-2001-90479-01 EXPEDIENTES ACUMULADOS: 54001-23-31-004-2000-0428 54001-23-31-004-2001-0122 54001-23-31-004-2001-0343, en conocimiento de la apelación a la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, resolviendo la acción popular incoada con el propósito de lograr la descontaminación del río Bogotá y sus afluentes, Fallo que quedó en firme el 14 de agosto de 2014.

Al cumplimiento de las mismas se les realizó seguimiento por parte de este organismo de control, encontrando que de las 22 órdenes se encuentran cumplidas 11 las demás están en proceso de cumplimiento, es importante señalar que existen 4.14, 4.15, 4.53, 4.69 y 4.71 que por corresponder a funciones del Ministerio se puede manifestar que su cumplimiento es permanente, por lo cual aunque se registran como cumplidas este en realidad se da en el tiempo.

En las dos (2) órdenes del numeral 4.26, el Ministerio no reporta avances aduciendo que la competencia está radicada en otras Entidades, no obstante este organismo de control considera que el aporte del Ministerio como rector de la política ambiental, en la consecución de estas, como metas impuestas por la jurisdicción administrativa es imprescindible y debe actuar como impulsador de las autoridades ambientales.

Por lo anterior y de acuerdo con la respuesta del Ministerio extensa en contextualizar a este órgano de control en los avances del cumplimiento a cada una de las órdenes que están en proceso, pero que sin embargo no desvirtúa el hecho de que no se ha cumplido integralmente con lo ordenado por el Consejo de Estado en los plazos previstos, se ratifica el hallazgo y su connotación disciplinaria.

Las observaciones que no se han cumplido son las siguientes:

4.1	ORDENA -Proyecto de ley	Gobierno Nacional - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS	Presentar proyecto de ley de creación de la Gerencia de la cuenca hidrográfica del Río Bogotá-GCH y del Fondo Común de Cofinanciamiento - FOCOF, el cual se podrá constituir como fondo financiero administrado por una fiduciaría, mediante licitación o concurso art. 30 ley 80/93
-----	-------------------------	--	--

Señala el Ministerio en su respuesta que:

"El proyecto de Ley se encuentra listo en su totalidad y estamos en un proceso de validación por entidades como el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Presidencia de la República."

4.17	ORDENA suscribir convenios	Una o varias Es y AA y participación público privada	Suscribir convenios plan para estructuración, desarrollo y ejecución de programas de ley 1450 y los del POMCA ajustado
------	----------------------------	--	--

Responde el Ministerio:

"(...) el cumplimiento de esta obligación está supeditado a la modificación del POMCA Río Bogotá. Por lo anterior, consideramos que decir que la orden no está cumplida no es procedente, pues este ministerio no puede dar cumplimiento a la misma hasta que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR modifique, actualice y apruebe el POMCA Río Bogotá."

4.26	ORDENA Delimitar zonas excluidas de minería	MADS en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía que	delimitar geográficamente las zonas excluidas de minería en donde no podrán ejecutarse trabajos y obras de explotación. Expídase en dicho plazo el acto administrativo correspondiente.
------	---	---	---

Un aparte del documento de respuesta, que evidencia el estado de cumplimiento de esta orden es el siguiente:

"En la actualidad el MADS se encuentra en proceso de análisis de la totalidad de las observaciones recibidas al proyecto normativo durante la consulta pública, así como el desarrollo de reuniones de coordinación con la institucionalidad minera y ambiental para la discusión de tales observaciones proceso involucra un alto grado de complejidad, ya que analiza no solo elementos técnicos ambientales, sino también elementos jurídicos, de política, de articulación, de coordinación y sectoriales, así como aspectos económicos que comprende una serie de actividades con las entidades ambientales y del sector de minas y energía, con el ánimo de llegar a una decisión que involucre la totalidad de los elementos que demanda el ejercicio así como los preceptos legales."



4.26	ORDENA Adelantar los correspondientes procesos administrativos	MADS, MME, D.C., CAR-Cundinamarca y los ETS. en los casos en que hayan sido delegados por la respectiva autoridad ambiental,	Adelantar los correspondientes procesos administrativos dirigidos a i) revocar o suspender las licencias, títulos, permisos, autorizaciones o concesiones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y del medio ambiente en las zonas de exclusión, y cuando se establezca el incumplimiento de las condiciones o exigencias de acuerdo con los actos de expedición.
4.26	ORDENA Indemnizaciones	MADS, MME, D.C., CAR-Cundinamarca y los E.T. en los casos en que hayan sido delegados por la respectiva autoridad ambiental,	Exigir a los particulares o entes públicos o privados a los que se les haya otorgado las licencias ambientales, autorizaciones, permisos o concesiones a cielo abierto, o en una zona específica, declarados responsables, la indemnización, restauración o sustitución morfológica y ambiental de todo el suelo intervenido en la explotación, por cuenta de los beneficiarios de dichas propiedades.

Al respecto el Ministerio señala:

“Mediante la Ley 1444 de 2011 escindió y reorganizó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual concretó la creación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través del Decreto 3570 de 2011, el cual funge como 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.

Posteriormente, el Gobierno Nacional creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA mediante el Decreto 3573 de 2011, trasladando las funciones enmarcadas en materia de licenciamiento ambiental a esta última; así mismo, en materia de licenciamiento ambiental las Corporaciones Autónomas Regionales ejercen algunas competencia en esta materia debido a lo determinado por la Ley 99 de 1993 y los decretos reglamentarios de licencias ambientales.

Las competencias derivadas del otorgamiento del referido instrumento de control y manejo ambiental se encuentran determinados en el Decreto 1076 de 2015 en el artículo 2.2.2.3.2.2 y siguientes, las cuales son aplicables al sector minero dependiendo de las toneladas brutas de explotación que presente el interesado en el trámite de licenciamiento.

Ahora bien, las referidas órdenes se circunscriben en el impulso y conclusión de procesos administrativos sancionatorios de carácter ambiental de que trata la Ley 1333 de 2009, la cual compete tanto a la Corporación Autónoma Regional o a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, como responsables en el otorgamiento de los respectivos instrumentos de control y manejo ambiental, premisa que es soportada en el parágrafo del artículo 2 de la Ley Ibídem, la cual reza:

**PARÁGRAFO.** *En todo caso las sanciones solamente podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio. Para el efecto anterior, la autoridad que haya impuesto la medida preventiva deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma.*

Con base en lo anterior, esta cartera no posee competencia para adelantar, tramitar y determinar la responsabilidad administrativa de carácter ambiental de las personas naturales o jurídicas que se encuentran adelantando procesos de extracción o explotación de minerales en la Sabana de Bogotá, toda vez que dicha competencia corresponde a las entidades públicas que hayan otorgado las referidas autorizaciones ambientales. En el mismo sentido, debe también comprenderse que muchos de los procesos administrativos hoy exigidos, dependen de la definición de las zonas compatibles con la minería en el ecosistema de la Sabana, con el fin de poder blindar la legalidad de las decisiones que se adopten por parte de la Administración.”

<b>4.28</b>	ORDENA Proteger los bienes que se encuentran dentro de las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia	<b>MADS</b>	Solicitar la inscripción de la limitación de dominio en el folio de matrícula inmobiliaria de cada predio, de acuerdo con el inciso 3º del artículo 57 de la Ley 1579 de 2012.
-------------	---	-------------	--

De la respuesta se destaca:

“Mediante oficio No. 20151000050591 de fecha 22-09-2015, Parques Nacionales Naturales remitió al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible un total de noventa y tres (93) conceptos técnicos de predios traslapados con los Parques Nacionales Naturales Chingaza y Sumapaz.

Para el caso del Parque Nacional Natural Chingaza y cumpliendo con la orden 4.28 del fallo del Río Bogotá, se solicitó la afectación de trece (13) unidades catastrales en el PNN Chingaza que se traslapan con la Cuenca del Río Bogotá y que equivalen al 100 % por ciento de los predios que se traslapan con la cuenca los cuales son:

**Tabla No. 4**  
**Relación de Predios**

ITEM	COCEPTO TÉCNICO	CÉDULA CATASTRAL	MUNICIP	FOLIO DE MATRICULA	NOMBRE
1	20152400009026	<u>25322000000140305000*</u>	Guasca	50N-0016183	PALACIO
2	20152400009096	<u>25322000000140229000*</u>	Guasca	50N-776840	PORTAL DE SIECHA
3	20152400009136	<u>25322000000150151000*</u>	Guasca	50N-20109242	EL ESPINO CORCOVADO
4	20152400009146	<u>25322000000140415000*</u>	Guasca	50N-20099656	LOTE 5
5	20152400009196	<u>25322000000140226000*</u>	Guasca	50N-545107	EL CHOCHAL
6	20152400009276	<u>25377000000300014000*</u>	La Calera	50N-20473773	EL MIRADOR
7	20152400009286	<u>25322000000140614000*</u>	Guasca	50N-20361050	GRANITO DE ORO
8	20152400009436	<u>25322000000140237000*</u>	Guasca	50N-20083245	LA ESPERANZA
9	20152400009746	<u>25322000000140541000*</u>	Guasca	50N-20144948	FMI CERRADO
10	20152400009756	<u>25322000000140540000*</u>	Guasca	50N-20144949	Sin dirección
11	20152400009766	<u>25322000000140230000*</u>	Guasca	50N-0063518	LOS MORTIÑOS-EL PORTAL DE SIECHA
12	20152400009776	<u>25322000000140239000*</u>	Guasca	50N-265940	SIN DIRECCIÓN
13	20152400009806	<u>25377000000090135000*</u>	La Calera	50N-285593	EL NOGAL

Fuente: PNNC

Posteriormente, esta Cartera Ministerial mediante el oficio 8000-E2-31985 de 20 de noviembre de 2015 solicitó las afectaciones correspondientes ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la Zona Norte de Bogotá, los cuales puede ser identificables mediante la negrilla y el asterisco designado en las matrículas inmobiliarias presente en el presente oficio que se anexa. En el mismo sentido, se solicitaron los Folios de Matrícula Inmobiliaria a la Delegada de Tierras de la

Superintendencia de Notariado y Registro con el fin de confirmar la anotación de afectación de los predios, evidenciado lo siguiente:

(...) sin embargo, se aprecia en el folio que la descripción del Código es DECLARATORIA DE BIEN INMUEBLE DE INTERÉS CULTURAL NUMERAL 1.2 ART. 7 LEY 1185 DE 2008, lo que supone un error de transcripción que deberá ser corregido por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. (Subrayas de la CGR)

Ahora bien, respecto a la situación en el Parque Nacional Natural Sumapaz, se han identificado los siguientes predios que requieren verificación de campo para certificar el traslape con el área protegida:

**Tabla No. 5**  
**Relación Predios**

NOMBRE PREDIO	CEDULA CATASTRAL	MUNICIPIO	FOLIO DE MATRICULA
SAN FRANCISCO	25535000400020063000	PASCA	157-17808
EL PARAISO LOS SUSCAS	25535000400020035000	PASCA	No registra
LOS TUNJOS	25535000400020132000	PASCA	157-1272
PEDREGALES	25535000400020054000	PASCA	157-28312
LOS SALVIOS	25535000400020055000	PASCA	157-23441
LA CAJITA	25535000300040062000	PASCA	SIN FOLIO
HOYA GRANDE	25535000400020056000	PASCA	SIN FOLIO
SANTA ROSA ALTA 25- SANTA ROSA ALTA	AAA0156LTPP	BOGOTÁ, D.C.	SIN FOLIO

Fuente: PNNC

Este proceso debe incorporar variables de tipo carácter social y georeferencial que permitan lograr salidas de campos y la obtención de información técnica que permita con certeza la concreción del proceso de afectación de los predios con traslape en la cuenca y el Parque Nacional Natural, no obstante, los diferentes procesos derivados del conflicto armado imposibilitan el desarrollo normal de dicho ejercicio.

Dichas variables son incorporadas en un concepto técnico elaborado por parte del Grupo de Sistemas de Información y Radiocomunicaciones - GSIR de Parques Nacionales Naturales con soporte en la cartografía oficial que remite el IGAC, los límites oficiales de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales en escala 1:25000 o 1:100000 y en casos de incertidumbre un trabajo de campo para geoposicionar el predio con respecto al parque.

(...) Ahora bien, para cumplir con la obligación contenida en el fallo del Río Bogotá para el Parque Nacional Natural Sumapaz, resulta de vital importancia presentar los adelantos al ejercicio.

1. A través del documento INFORME TÉCNICO VISITA DE CAMPO DE REPLANTEO DE CURVA DE NIVEL EN LOS PREDIOS DEL PNN SUMAPAZ SENTENCIA RÍO BOGOTÁ MUNICIPIO DE PASCA CUNDINAMARCA Y BOGOTÁ DC. Realizado por parte de los funcionarios de la Dirección Territorial Orinoquía y el PNN Sumapaz en junio de 2016, se evidencia el trabajo de campo realizado para los predios LOS TUNJOS, cédula catastral No. 25535000400020132000 y Folio de Matrícula No. 157-1272 y SAN FRANCISCO, con cédula

catastral No. 25535000400020063000 y Folio de Matrícula No. 157-17808 del Municipio de Pasca, Cundinamarca.

El estudio realizado concluye que *“Una vez revisados los antecedentes y teniendo la cartografía e información espacial levantada en campo se concluye que los predios denominados San Francisco y Los Tunjos el cual fue objeto de verificación de límite en la curva de nivel 3750 realizada el 26 de Junio de 2016 se encuentra “PARCIALMENTE” dentro del Parque Nacional Natural Sumapaz, sin embargo no es posible determinar el área de traslape que presenta el predio con el Parque dada la escala del polígono oficial del PNN Sumapaz en relación a la escala de la información predial disponible y la información capturada en campo”.*

Esto quiere decir que si bien existe traslape, como ya se explicó, hay incertidumbre del porcentaje por la diferencia de escalas que existe por parte de PNN y el IGAC, de manera que hasta tanto no se pueda precisar el valor porcentual del traslape no podemos remitir al MADS dicha información ya que ante la incertidumbre dicha cartera no adelanta la solicitud de afectación, evitando futuro daño antijurídico si el predio resultare por fuera.

- Mediante el informe de avance de verificación de límites de Parque Nacional Natural Sumapaz el pasado mes de junio, se puede observar que el equipo realizó un análisis de información geográfica de los predios, un trabajo de indagación a la comunidad y a entidades territoriales para poder concertar la verificación de límites y una verificación de campo, la cual nos hemos referido en el punto anterior.

(...)

En consideración de lo expuesto, es indispensable la viabilidad técnica de ubicación de los predios en campo para solicitar la afectación, con el objetivo de que el predio refleje su real situación jurídica de las áreas protegidas.”

4,29	ORDENA Salto de Tequendama - Patrimonio Natural	MADS	Realizar los trámites necesarios para el reconocimiento del Salto de Tequendama como Patrimonio Natural del país.
------	---	------	---

La respuesta señala:

“(...) este reconocimiento se incluyó en el proyecto de Ley de creación de la Gerencia Estratégica y el Fondo Común de Cofinanciamiento – FOCOF (...)”

4.30	ORDENA Metodología estimación del caudal ambiental	MADS en coordinación con el IDEAM	Desarrollar e implementar una metodología específica para estimación de caudal ambiental y ecológico del Río Bogotá.
------	--	-----------------------------------	--

De la respuesta entregada, se destaca el siguiente aparte que da evidencia del estado de cumplimiento de la orden:

“Finalmente, como se mencionó anteriormente, se cuenta con el avance del 50% de las actividades establecidas en el proceso de instrumentación ambiental. Entre ellos, se tiene el formato de presentación de iniciativas de elaboración de instrumentos normativos, el documento borrador (versión 2.0) de la Guía metodológica para la estimación del caudal ambiental en Colombia elaborado por la DGIRH y socializado ante las dependencia del Ministerio (Direcciones técnicas), y en proceso, las mesas de trabajo para la validación por parte de la oficina jurídica (previando que se realice el ajuste del decreto 1076 de 2015), quedando pendiente el proceso de consulta pública (1 mes aproximadamente), ajuste a las observaciones a lo presentando en la consulta pública y expedición final del acto administrativo que adopta la Guía y su respectiva publicación.

Para el caso específico del río Bogotá, los componentes de funcionamiento ecológico y servicios ecosistémicos permiten aprovechar la información hidrológica, hidráulica, de calidad del agua y de usos y usuarios del recurso hídrico, obtenidas por la Autoridad Ambiental competente, con el fin de identificar y caracterizar eventos de interés ecológico de caudales bajos y altos, requeridos para mantener la conectividad longitudinal y lateral del río. Lo anterior, previando la evacuación segura de eventos de creciente para proteger la vida humana y el caudal mínimo necesario para que la calidad del agua sea apta para los usos asignados, priorizando el abastecimiento de agua potable en la cuenca alta y el valor cultural y paisajístico del Salto de Tequendama.

El componente de servicios ecosistémicos se ha diseñado de forma particular para el río Bogotá, de manera que la evaluación de la cantidad y calidad del agua, aplicando herramientas de simulación, permita identificar y evaluar simultáneamente el caudal mínimo y las medidas de gestión ambiental (lo cual incluye la infraestructura de saneamiento y operación de los embalses de la cuenca alta) requeridas para hacer un uso y aprovechamiento sostenible de dicho cuerpo de agua.”

4.53	ORDENA Acreditación de los equipos de control y monitoreo	MADS	Acreditar la condición de equipos y elementos nacionales e importados que se destinen a la construcción, instalación, montaje y operación de sistemas de control y monitoreo, necesarias para el cumplimiento de las disposiciones, regulaciones y estándares
------	---	------	---

Al respecto señala el Ministerio:

Frente al cumplimiento de esta orden, es importante mencionar que la orden se encuentra cumplida pues la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA ha tramitado todas las solicitudes de acreditación de equipos que se han presentado. Esta es una orden permanente, pues la ANLA realiza el trámite en la medida en que se presenten solicitudes.

4,54	ORDENA -Licencia ambiental para el proyecto de descontaminación del Río Bogotá	ANLA	Realizar los requerimientos de información y/o documentales que estime pertinentes, y adopte la decisión que corresponda de acuerdo con los parámetros constitucionales, legales y reglamentarios pertinentes en relación con la licencia ambiental para el proyecto de descontaminación del Río Bogotá.
------	--	------	--

Se cita el siguiente aparte de la respuesta:

"Al respecto es importante mencionar, que en la misma sentencia el H. Consejo de Estado se define en los numerales 4.35 y 4.36 el esquema de descontaminación del Río Bogotá, el cual está constituido por dos (2) plantas de tratamiento de aguas residuales – PTAR, y se sintetiza en:

1. Ampliación de la actual PTAR Salitre en caudal y capacidad de tratamiento.
2. Construcción de una segunda planta aguas debajo de la desembocadura del Río Tunjuelo sobre el Río Bogotá; la cual de acuerdo con el numeral 4.36 de la citada sentencia, quedará localizada en el sitio denominado "Canoas".

Así las cosas, debe entonces mencionarse las actuaciones que se han venido adelantando para atender las órdenes impartidas en sentencia.

1. Para la ampliación de la PTAR Salitre, mediante Resolución 1929 de 01 de noviembre de 2007, se modifica la Resolución No. 577 del 12 de junio de 2000 en el sentido de ajustar el Plan de Cumplimiento establecido en el Artículo Segundo, para la ampliación a 8 m<sup>3</sup>/s y la Construcción de la Segunda Fase del tratamiento de la Planta de Tratamientos de Aguas Residuales de la Planta de Tratamientos El Salitre, teniendo en cuenta las características generales que se indican a continuación:  
(...)

En conclusión, se pudo observar en conjunto con la Procuraduría que:

- En la PTAR Salitre se pudo constatar la eficacia de los procesos de manejo y tratamiento de los lodos y la ausencia de olores de éstos.
- En el predio El Corzo se observó el óptimo crecimiento de los pastos y la óptima recuperación del suelo. Así mismo, se evidenció la ausencia de olores en el área en donde está siendo depositado el biosólido.
- El funcionario de la Procuraduría manifestó su aprobación al manejo dado a los biosólidos por parte de la EAB ESP y propuso que dicho proyecto sea expuesto en la audiencia con la Magistrada que hace seguimiento al cumplimiento de la Sentencia Dra. Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda, frente a la verificación de piezómetros. La procuraduría informo al estrado el estado de la visita y su cumplimiento.

Respecto a la PTAR CANOAS:

Actualmente según información aportada por la misma empresa que se adelanta la elaboración de los estudios para gestionar la respectiva Licencia Ambiental. La empresa informó ante el Tribunal en audiencia pública que se encuentra definiendo los diseños para adelantar el trámite de licencia ante la ANLA.

De todo lo anterior puede observarse que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales en cumplimiento a lo ordenado en sentencia, sumado a esto al deber legal y constitucional que le asiste, ha efectuado todos los trámites inherentes a sus competencias.

Para el efecto es importante resaltar que el interesado en la licencia es quien debe acudir ante la Autoridad solicitando la respectiva autorización o trámite, según lo establecido por la Ley 99 de 1993, lo reglado en el Decreto Único 1076 de 2015 en concordancia con el Decreto - ley 3573 de 201.

La ANLA actúa efectivamente solo bajo la solicitud a petición de parte y no de oficio en lo que atañe al licenciamiento ambiental. No obstante, en aras de atender con debida diligencia la orden impartida, la institución ha venido efectuando requerimientos de manera integral y diligente al usuario de la licencia como se acredita, responsabilidad objetiva no se ve comprometida en el cumplimiento de las órdenes consignadas en sentencia.

4.66	ORDENA -Desincentivar la contaminación con Instrumentos económicos	MADS	Modificar los parámetros de los instrumentos económicos – tasas retributivas, compensatorias y de utilización de aguas - , de manera tal que se desincentive la contaminación hídrica.
------	--	------	--

De la respuesta se cita:

"Respecto a esta primera parte de la orden **ORDÉNASE** al Gobierno Nacional que de manera inmediata cumpla lo establecido en el artículo 184 de la Ley 1607 de 2012, en lo atinente a la elaboración de un estudio sobre la efectividad de impuestos, tasas, contribuciones y demás gravámenes existentes para la preservación y protección del ambiente; así como la identificación y viabilidad de nuevos tributos por la emisión de efluentes líquidos y de gases contaminantes y de efecto invernadero identificando los sujetos, las actividades y bases gravables, hechos generadores, y demás elementos del tributo. **CUMPLIDA 100%**

En el 2013 el MADS realizó Estudio "sobre la efectividad de impuestos, tasas, contribuciones y demás gravámenes existentes para la preservación y protección del ambiente, así como de la identificación y viabilidad de nuevos tributos por la emisión de efluentes líquidos y de gases contaminantes y de efecto invernadero". Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), fue presentado al congreso de la Republica el 27 de julio de 2013.

Respecto a la segunda parte de la Orden **4.66 ORDÉNASE** al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que en el término perentorio e improrrogable de nueve (9) meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, modifique los parámetros de los instrumentos económicos – tasas retributivas, compensatorias y de utilización de aguas -, de manera tal que se desincentive la contaminación hídrica.

El MADS ha venido realizando la siguiente gestión, bajo un enfoque programático y progresivo y en el marco del artículo 209 de la Constitución Nacional la función administrativa se desarrolló con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad:

**A. TASA RETRIBUTIVA POR VERTIMIENTOS PUNTUALES AL AGUA. CUMPLIDA EN UN 100%.**

- 1997 se expidió el Decreto 901 que reglamentó la el Artículo 42 de la Ley 99/93.
- 2003 se expidió el Decreto 3100, reglamentó nuevos lineamientos y metodologías para el cálculo y cobro de la tasa retributiva.

- 2004 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sección cuarta, profiere sentencia sobre las acciones populares.
- 2004 Decreto 3440 se modificó el Decreto 3100 de 2003.
- En 2012 se expidió el Decreto 2667, "Por el cual se reglamenta los vertimientos puntuales al recurso hídrico", corrige la señal económica afectando directamente al usuario que incumple con las meta de carga contaminante y determina el cobro por vertimientos directos e indirectos.
- En 2013, se elaboró el estudio de "Evaluación de la efectividad de gravámenes ambientales existentes para la conservación ambiental en Colombia".
- En 2014 se elaboró el estudio "Desarrollo metodológico y memoria de cálculo de la tarifa mínima de los parámetros de cobro de la tasa retributiva incluyendo la DQO", para una futura incorporación de nuevos parámetros.
- En 2015 se expidió la Resolución 0631 "Por medio de la cual se establecen los parámetros y los valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales, como contribución para el mejoramiento en la calidad del agua.
- Para dar cumplimiento al artículo 228 de la Ley 1753 de 2015 – Plan Nacional de Desarrollo que ordena reglamentar las condiciones bajo las cuales las autoridades ambientales verificarán los motivos que dieron lugar al incumplimiento de las obras contenidas en los PSMV a efectos de ajustar el factor regional a 1,00 de manera inmediata, se concertó propuesta de reglamentación entre el MADS y Minvivienda y fue radicada en la Presidencia de República para su aprobación.

#### **B. TASA POR UTILIZACIÓN DE AGUAS. CUMPLIDA EN UN 80%.**

El MADS, durante el 2012-2016, con el fin de mejorar la señal económica del instrumento, fortalecer los recursos para la realización de inversiones orientadas a la conservación y preservación del recurso hídrico, y mejorar el desempeño como instrumento financiero de esta tasa, realizó varios estudios orientados al fortalecimiento de la tarifa mínima de la tasa, entre los cuales podemos mencionar:

1. Estudio "sobre la efectividad de impuestos, tasas, contribuciones y demás gravámenes existentes para la preservación y protección del ambiente, así como de la identificación y viabilidad de nuevos tributos por la emisión de efluentes líquidos y de gases contaminantes y de efecto invernadero". Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias). Junio 2013.



2. Estudio de impacto sectorial para el "Ajuste de la tarifa mínima de tasa por utilización de aguas". Ecosimple 2014.
  3. Análisis del impacto de la aplicación del artículo 59 de la Ley 1537 de 2012 en la facturación de las tasa ambientales. ONVS, Abril 2016
  4. Evaluación del impacto sectorial del incremento de la tarifa mínima de la tasa por utilización de aguas. ONVS junio 2016.
  5. Modelación de la propuesta de incremento a la tarifa mínima de la tasa por utilización de aguas. ONVS, julio 2016.
  6. Proyecto de Resolución "Por medio del cual se adopta la tarifa mínima de la tasa por utilización de aguas". Agosto 2016.
  7. Proyecto de Decreto "Por el cual se modifica el capítulo 6, artículo 2.2.9.6.1.12, del Decreto 1076 de 2015, mediante el cual se reglamenta el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 sobre Tasas por Utilización de Aguas". Agosto 2016.
- Paralelamente, y teniendo en cuenta el alto impacto que genera el incremento de la tarifa en el sector agrícola, el MADS ha venido adelantando mesas de trabajo durante el 2015 y 2016 con las Asociaciones de Distritos de Riego Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Asociaciones de usuarios de distritos de riego (USOCOELLO, USOSALDAÑA, USOGUAMO, ASORRECIO, ASOZULIA), Cortolima, Fedearroz, Federriego, INCODER y UPRA, entre otros actores, con el fin de analizar alternativas para promover un uso más eficiente del agua y fortalecer la implementación del instrumento a nivel regional.
  - En septiembre de 2016 el MADS a partir de los resultados de las modelaciones, se concertó con el sector agrícola una tarifa mínima de 0,84 4/m3 la cual se ajustará anualmente solo con el IPC.
  - Actualmente, el MADS se encuentra socializando la propuesta de ajuste de la tarifa mínima con los demás sectores económicos (Industrial, energético, doméstico) y con las Autoridades Ambientales.
  - Con los resultados de los estudios y reuniones realizadas el MADS estructuró un Proyecto de Decreto "Por el cual se modifica el artículo 2.2.9.6.1.12 del Decreto 1076 de 2015", mediante el cual se reglamenta el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 sobre Tasas por Utilización de Aguas", y Proyecto de Resolución "Por la cual se fija la Tarifa Mínima de la Tasa por Utilización de Aguas, los cuales se expedirán en el 2016."

## ANÁLISIS DE RESPUESTA

De la respuesta de la Entidad se evidencia que las obligaciones relacionadas están sin cumplir, y ante esta situación se mantiene el hallazgo administrativo, con



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

presunta incidencia disciplinaria y se aclara que se trasladarán los resultados de la verificación al Tribunal Administrativo para lo de su competencia.

**HALLAZGO No.16:** Reporte de Gestión a La Honorable Corte Constitucional de Colombia.

Criterio:

**AUTO 073 de 2014 - "CORTE CONSTITUCIONAL Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 Magistrado Presidente: Luis Ernesto Vargas Silva.**

*Referencia: Medidas de prevención, protección y atención de las comunidades afrodescendientes de la región pacífica del departamento de Nariño en riesgo y víctimas de desplazamiento forzado, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004 y de las medidas específicas ordenadas en el auto 005 de 2009.*

**Décimo quinto.- ORDENAR a la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, con el apoyo de la Corporación Autónoma Regional de Nariño, y al Ministro de Salud y Protección Social que, con la participación de las comunidades afectadas y en el ámbito de sus competencias legales y constitucionales, realicen los estudios técnicos y científicos que correspondan para determinar el impacto de las actividades (1) de aspersiones aéreas con glifosato, y (2) de exploración y explotación minera, sobre (a) el medio ambiente y (b) la salud de las personas, en los territorios colectivos y ancestrales de las comunidades negras de Nariño. Conforme a lo anterior, estas autoridades deberán remitir a esta corporación en el término de tres (03) meses contados desde la notificación de este auto, los correspondientes informes con los estudios realizados y las conclusiones a las que llegaron. Sin embargo, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la sección V.C., en caso de no llegar durante dicho término a una conclusión definitiva con base en criterios técnicos y científicos razonables sobre la inexistencia de un riesgo actual, grave e irreversible para el medio ambiente y/o la salud de las personas en los territorios ancestrales de la región pacífica de Nariño producto de una o varias de las actividades evaluadas, se **ORDENA** a la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible dar aplicación inmediata al principio de precaución y ordenar la suspensión de las actividades que pongan en peligro los derechos colectivos de los pueblos étnicos de esa región." (Negrillas y subrayado por fuera del texto)

Hecho:

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, El Ministerio de Salud y Protección Social MSPS y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John Von Neumann – IIAP, suscribieron el día 11 de junio de 2015 el convenio interadministrativo No.369 de 2015, cuyo objeto es: "Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros necesarios, entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP), para garantizar la participación activa de las comunidades negras en los territorios colectivos y ancestrales de Nariño, en el desarrollo de los estudios para dar cumplimiento a la



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Orden Décimo Quinta (15) del Auto 073 de 2014 de la Corte Constitucional Colombiana”.

En su cláusula sexta, el convenio No. 369 de 2015, define el plazo del mismo, a saber: **SEXTA: PLAZO DE EJECUCIÓN:** *el plazo de ejecución del convenio será hasta el 10 de diciembre de 2015 previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del mismo.*

Una vez verificado el cumplimiento de los productos y acciones objeto del convenio No. 396 de 2015, se observa que a la fecha (octubre de 2016), el MADS no ha remitido informe de gestión a la Honorable Corte Constitucional, con el objeto de dar cumplimiento a lo relacionado a: “Conforme a lo anterior, estas autoridades deberán remitir a esta corporación en el término de tres (03) meses contados desde la notificación de este auto, los correspondientes informes con los estudios realizados y las conclusiones a las que llegaron”, definido en la orden décimo quinto del Auto 073 de 2014.

Causa:

Falta de seguimiento y control detallado a lo ordenado en el auto 073, en lo específico a la remisión de los resultados finales de la gestión realizada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en acción conjunta con otras Entidades del Estado, según lo definido en el auto 073 de 2014.

Efecto:

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo, en el ámbito de su competencia en desarrollo del convenio 369 de 2015 y de lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional, se expone a sanciones al no dar cumplimiento según lo ordena en el auto 073 de 2014, respecto a la remisión del informe de los avances y logros en cuanto a la realización de estudios y conclusiones a que estos llegan y que deben ser entregadas a las comunidades objeto de la orden décimo quinta del auto en mención.

*Respuesta de la Entidad:*

Se retoman los aspectos más relevantes de la respuesta de la Entidad, a saber:

*“ ... Si bien es cierto la Honorable Corte Constitucional en la Orden Décimo Quinta del Auto 073 de 2014, estableció un plazo de tres (03) meses, el Ministerio de Ambiente con el Ministerio de Salud y Protección Social, el día 03 de julio de 2014, remitieron una comunicación con radicado 8000-222171, mediante la cual se solicitó se concediera un plazo hasta el 30 de noviembre de 2014: Se le informo a los Honorables magistrados Luis Ernesto Vargas Silva y Luis Guillermo Guerrero Perez que las Entidades responsables del cumplimiento del Auto, han estado evaluando la*

estrategia general para dar cumplimiento a dichas obligaciones de manera que también se garantice la participación de las comunidades ...

... En consecuencia, el día 3 de diciembre de 2014, con radicado No. 8240-E2-41716, se remitió a la Corte Constitucional, el documento en el cual se plasmó información secundaria a partir de la recopilación de datos de estudios científicos existentes que reseñan concretamente los impactos de la minería y del glifosato en el ambiente (aire, agua y suelo, cobertura vegetal, social) y a la salud humana. Se indagó en bases de datos, páginas web especializadas (Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer – IARC, por sus siglas en inglés, Organización Mundial de la Salud - OMS, Organización Internacional del Trabajo - OIT, Norma Andina, Autoridad Europea para la Seguridad de los Alimentos - EFSA, la Agencia de Protección Ambiental – EPA, entre otros.

Como resultado de la concertación con las comunidades, los Ministerios suscribieron el 18 de junio de 2015, con el Instituto de Investigaciones del Pacífico - IIAP, un convenio mediante el cual se obtuvo la participación activa de las comunidades en Cinco (5) Subregiones (Sucumbios, Cordillera, Pacífico Sur, Sanquianga y Telembí), que involucraron los 56 Consejos Comunitarios de las comunidades negras de Nariño a través de un diagnóstico participativo activo en estos territorios y poblaciones con posibles impactos en el ambiente y en la salud por las actividades de exploración y explotación minera, así como la percepción de los posibles impactos en el ambiente por aspersión aérea con glifosato, en desarrollo del programa de erradicación de cultivos ilícitos (PECIG).

El anterior convenio se debía terminar el 10 de diciembre de 2015, pero teniendo en cuenta que el tiempo no alcanzaba debido a factores de orden público presentados en la zona de estudio, este fue prorrogado hasta el día 29 de diciembre de 2015.

Culminado el plazo de ejecución del convenio se revisó y se efectuaron los ajustes pertinentes. De acuerdo con los compromisos y en el marco de cumplimiento de la Orden Quince, el día 13 de abril de 2016 en la ciudad de Tumaco, el IIAP y los dos ministerios presentaron a las comunidades los resultados obtenidos del análisis de las percepciones de las comunidades y las caracterizaciones ambientales y de salud en el marco de la identificación de impactos ambientales y de salud, ocasionados por las actividades de exploración y explotación minera y por las actividades de aspersión aérea con glifosato, a la vez que se construyeron con las comunidades las conclusiones y recomendaciones del estudio, este fue firmado por las comunidades y remitido mediante oficio al Ministerio.

Por otra parte, en reunión de Mesa Mixta del 3 al 6 de agosto de 2016, las comunidades manifestaron que, requieren que los resultados de estos estudios sean socializados en las cinco subregiones, utilizando para tal efecto una metodología en un lenguaje que permita la comprensión de acuerdo con su lenguaje y cultura.

En consecuencia de lo anterior, se envió a las comunidades una propuesta para la socialización de los resultados del estudio para ser entregados a las comunidades.

En este momento está en proceso de gestionarse los recursos para desarrollar dicha actividad, además del diseño de la metodología para la entrega de dicha información en el lenguaje comprensible, para luego ser socializado con estas comunidades en el lenguaje solicitado y finalmente poder entregar el informe integral a la Honorable Corte Constitucional.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Por otra parte, es de comentar que, cuando se estaban elaborando los estudios previos para la suscripción del mencionado convenio, la Organización Mundial de la Salud - OMS, a través de la Agencia Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer (IARC), reclasificó al glifosato de la categoría 2 B a 2 A, lo anterior sumado a lo señalado por la Corte Constitucional en el Auto 073 de 2014, en relación con las aspersiones aéreas con glifosato, "en caso de no llegarse a una conclusión definitiva con base en criterios técnicos y científicos razonables sobre la existencia de un riesgo actual, grave e irreversible para el medio ambiente y/o la salud de las personas" se debe "dar aplicación inmediata del principio de precaución", por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social remitió un oficio a la citada Corte, informándole que había recomendado a la ANLA la suspensión de las aspersiones aéreas para la erradicación de cultivos ilícitos del Programa de Erradicación PECIG. (Anexo: Copia oficio enviado a la CCC por Ministerio de Salud, con radicado No. 201520000903571 del 27 de mayo de 2015)."

Análisis Respuesta de la Entidad:

La Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana – DAASU presenta una amplia y detallada respuesta donde describe y soporta la gestión institucional e interinstitucional en relación a lo ordenado al MADS por el Auto 073 de 2014 de la Honorable Corte Constitucional de Colombia.

Sin embargo no remite documento alguno que demuestre que se ha mantenido enterada a la Honorable Corte Constitucional a partir del 2015 sobre los avances, desarrollos, logros y acuerdos con las comunidades durante el 2015 y lo corrido del 2016.

En consecuencia la observación se mantiene solo como hallazgo administrativo y se retira la connotación disciplinaria, ya que el MADS ha demostrado gestión Institucional e Interinstitucional en el cumplimiento de lo ordenado Auto 073 de 2014, aunque no ha reportado oportunamente los avances de su gestión y de la gestión conjunta con otras Entidades en cumplimiento de lo ordenado en el Auto 073 de 2014.

## 2.1.2 Resultados

### 2.1.2.1 Objetivos Misionales

**HALLAZGO No.17 (D6):** Ecosistemas Estratégicos: Bosque Seco Tropical Suelos y Desertificación

- **Bosque Seco Tropical**

Criterio:

Decreto 3570 del 27 de septiembre de 2011, por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el artículo 2, funciones, numeral 2: Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.

Por otro lado, el artículo 2.2.1.1.18.6 del Decreto Único 1076 de 2015, (antes contenido en el Decreto 1449 de 1977), reglamenta el Código de Recursos Naturales Renovables en relación con la protección y conservación de los suelos, incluyendo obligaciones que deben tener en cuenta los propietarios de predios rurales:

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible elaboró en el año 2004 el Plan Nacional de Acción de Lucha contra la Desertificación y la Sequía -PAN, el cual tiene como fin adelantar acciones contra la degradación de tierras, desertificación y mitigación de los efectos de la sequía, así como para el manejo sostenible de los ecosistemas secos, a partir de la aplicación de medidas prácticas que permitan prevenir, detener y revertir dichos procesos degradativos y contribuir al desarrollo sostenible de las zonas afectadas. El programa estructural "Conservación y uso sostenible de la diversidad biológica" de dicho PAN, establece la necesidad de desarrollar programas de protección, conservación y recuperación de ecosistemas y especies de las zonas, prioritariamente los bosques secos tropicales, debido al avanzado estado de perturbación de los ecosistemas secos que han sufrido fuertes procesos de conversión.

- **Suelos y Desertificación**

Criterio:

(...) Decreto 3570 del 27 de septiembre de 2011(...)

Ley 461 de 1998, por medio de la cual se aprueba la Convención de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, establece en su artículo 2 que los países partes afectados tienen como obligación otorgar la debida prioridad a la lucha contra la desertificación y la mitigación de los efectos de la sequía y asignar recursos suficientes conforme a sus circunstancias y capacidades.

(...)Por otro lado, el artículo 2.2.1.1.18.6 del Decreto Único 1076 de 2015, (antes contenido en el Decreto 1449 de 1977) (...)

## Hechos

Este Ecosistema el Ministerio no lo incluyó dentro de su Plan de Acción 2015; debido a su importancia estratégica a nivel ecosistémico en cuanto a su escases y por estar en franco deterioro e nivel nacional, requería su inclusión dentro de la gestión del MADS, basada en las funciones misionales y de ley en defensa del patrimonio natural de la Nación.

El Ministerio solamente anexa un Mapa de Bosque Seco tropical escala 1:100.000 (2014).

## Causa

Falta de gestión del MADS frente a éste Ecosistema Estratégico, lo cual no es consecuente con la importancia a nivel Nacional.

## Efecto:

Posibles riesgos e impactos al medio ambiente derivados de la falta de gestión en las diferentes regiones de Colombia, en el que no se regulan y ponen en práctica en forma oportuna medidas de manejo y conservación para este importante ecosistema estratégico.

## Respuesta de la Entidad:

La entidad en su respuesta hace mención a *“El Bosque Seco Tropical ha sufrido largos e intensos procesos de conversión. Desde 1960 los bosques de las regiones tropicales, especialmente los secos, han sido los más afectados.*

*En Colombia, el Bosque Seco Tropical está considerado como uno de los ecosistemas más degradados, fragmentados y menos conocido. Algunos estimativos señalan que de 8 millones de hectáreas originales, solo quedan cerca de 120 mil.*

*Dentro de las principales causas de su degradación, se relacionan con actividades agropecuarias intensivas y extensivas, asociadas a menudo con asentamientos humanos y proyectos de infraestructura, lo que pone en entredicho su viabilidad a largo plazo y, como es lógico, la de muchas especies de plantas y animales para las cuales es su hábitat exclusivo, como es el caso de las ceibas, robles, cedros, guayacanes, ébano, caracolí y el carreto, guacamayas, felinos y algunas especies de micos.*

*El Ministerio elaboró conjuntamente con el Instituto Humboldt la cartografía a escala 1:100.000 del Bosque Seco Tropical con el fin de identificar la ubicación de los remantes de estos bosques. 2014”.*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

#### Análisis de la Respuesta:

De lo expuesto por el MADS, no son argumentos suficientes, que permita visualizar la gestión adelantada referente a este Ecosistema en Colombia, más aún cuando el Bosque Seco Tropical está considerado como uno de los ecosistemas más degradados, fragmentados y menos conocido. Algunos estimativos señalan que de 8 millones de hectáreas originales, solo quedan cerca de 120 mil.

Por lo anterior se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.

#### 2.1.2.2 Cumplimiento de Políticas Planes, Programas y Proyectos

#### **HALLAZGO No.18:** Ronda Hídrica Ríos y Lagos a Nivel Nacional

Criterio:

**Ley 1450 de 2011** Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

*“ARTÍCULO 206. RONDAS HÍDRICAS. Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales efectuar, en el área de su jurisdicción y en el marco de sus competencias, el acotamiento de la faja paralela a los cuerpos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto-ley 2811 de 1974 y el área de protección o conservación aferente, para lo cual deberán realizar los estudios correspondientes, conforme a los criterios que defina el Gobierno Nacional.”*

(Negrilla y subrayado por fuera del texto).

#### **“DECRETO LEY 2811 DE 1974.**

**Artículo 83°.-** Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:

- a.- El álveo o cauce natural de las corrientes;
- b.- El lecho de los depósitos naturales de agua;
- c.- La playas marítimas, fluviales y lacustres;
- d.- Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;
- e.- Las áreas ocupadas por los nevados y por los cauces de los glaciares;
- f.- Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas.”



Hecho:

A la fecha (octubre de 2016), no se encuentra cumplida la meta definida en el artículo 206 de plan nacional de desarrollo (2010-2014), a pesar de su importancia estratégica en el tema de prevención y mitigación de desastres derivados de fenómenos naturales, y además de ser un soporte normativo requerido para la definición de la ronda hídrica de cuerpos de agua (ríos y lagos), la cual es un insumo vital para los procesos de ordenamiento territorial mediante planes de ordenamiento territorial POT y planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas POMCA entre otros, así como la planeación y manejo del recurso hídrico a nivel nacional.

Es de anotar que a la fecha el MADS tiene ya definida una guía metodológica con los criterios para la definición de la Ronda Hídrica, la cual se encuentra elaborada por la Dirección de Gestión Integrada del Recurso Hídrico DGIRH, sin embargo no ha sido adoptada formalmente mediante acto administrativo por parte del MADS, está en proceso y solo con su entrada en vigencia será posible su uso por parte de las Corporaciones a quienes les compete su aplicación y cumplimiento en el ámbito de sus competencias y jurisdicción.

Causa:

Deficiencias en la planeación del trámite de la guía metodológica con los criterios para la definición de la ronda hídrica de ríos y lagos, desde su conceptualización, así como del oportuno cumplimiento de los diferentes procesos técnicos y legales de conceptualización, desarrollo, revisión, ajuste técnico y del desarrollo de los trámites de revisión ajuste de otras entidades relacionadas con su validación y aplicación, y finalmente de la oportunidad de los procesos a que debe someterse dicha guía al interior del MADS para su adopción formal mediante acto administrativo.

Efecto:

El no contar a la fecha (octubre de 2016) con la guía metodológica de criterios para la definición de la ronda hídrica de ríos y lagos a escala nacional, tiene como efectos directos la demora en la gestión correspondiente por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs) en la definición de la ronda hídrica y la correspondiente planificación y aplicación de la misma y por extensión la toma de decisiones respecto al manejo de las cuencas, la administración y manejo del recurso hídrico, así como deficiencias y demoras en la toma oportuna de decisiones respecto de usos permitidos del suelo y conflictos de uso, desarrollo de actividades y localización asentamientos al interior de dichas rondas, junto a la falta de definición oportuna de las posibles medidas de manejo que se desprendan



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

de la delimitación de las rondas hídricas en el tema de prevención y atención de desastres.

Respuesta de La Entidad:

*“Respecto de la Observación, es necesario precisar varios aspectos con relación al cumplimiento del mandato del artículo 206 de la Ley 1450 de 2011.*

#### **CRITERIO**

*Respecto al criterio utilizado es preciso ponerlo en su contexto, respecto de su consideración en la normatividad vigente.*

*... Respecto a las Rondas Hídricas, la Ley 1450 de 2011 - Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en el Artículo 206 (Rondas hídricas) se establece que “corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales efectuar, en el área de su jurisdicción y en el marco de sus competencias, el acotamiento de la faja paralela a los cuerpos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto-Ley 2811 de 1974 y el área de protección o conservación aferente, para lo cual deberán realizar los estudios correspondientes, conforme a los criterios que defina el Gobierno Nacional”.*

*En línea con lo anterior, la Ley 1753 de 9 de junio de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, en su Artículo 267 (Vigencias y Derogatorias) enuncia que “La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”, y revisado este, se deroga expresamente el artículo 121° de la Ley 812 de 2003; los artículos 21° y 121° de la Ley 1151 de 2007; los artículos 9, 17, 31, 53, 54, 55, 56, 58, 65, 66, 67, 68, 70, 71, 72, 76, 77, 79, 80, 81 82, 83, 89, 93, 94, 95, 97, 109, 117, 119, 124, 128, 129, 150, 167, 176, 182, 185, 186 189, 199, 202, 205, 209, 217, 225, 226, el parágrafo del artículo 91, y párrafos 1 y 2 del artículo 261 de la Ley 1450 de 2011.*

*Con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo, los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007 y 1450 de 2011 no derogados expresamente en el inciso anterior o por otras leyes, continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior. (Subrayado y negrilla fuera de texto) ...*

#### **HECHO**

*Reconociendo la importancia estratégica de la definición de los criterios para el acotamiento de las rondas hídricas por parte del Gobierno Nacional, principalmente porque éstos deben ser aplicables en todo el territorio nacional por parte de las Autoridades competentes, es que la Ley 1753 de 2015 mandata expresamente al Gobierno Nacional a seguir construyendo los mencionados criterios durante el período 2014-2018. Teniendo en cuenta los dos mandatos, Ley 1450 de 2011 y Ley 1753 de 2015, se ha avanzado de 2012 a octubre de 2016 en los aspectos que se desarrollan a continuación, los cuales deben ser considerados en la evaluación integral de la Contraloría.*

*En el marco de las funciones mencionadas anteriormente, el MINISTERIO formuló y publicó en el año 2010 la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico – PNGIRH la cual se constituye en un instrumento cuyo objetivo principal es el de garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, mediante la gestión y el uso eficiente y eficaz del agua, gestión que se debe articular a los*



procesos de ordenamiento y uso del territorio y a la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente.

Con relación al Objetivo 5 de la PNGIRH "Generar las condiciones para el fortalecimiento institucional en la gestión integral del recurso hídrico", tiene la estrategia 5.3: "Revisión normativa y articulación con otras políticas" (...) "orienta a hacer los ajustes, armonizaciones e incluso los desarrollos normativos necesarios para el desarrollo de esta Política para la GIRH".

En línea con lo anterior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011 (Plan de Desarrollo Nacional 2010 - 2014), suscribió el Contrato Interadministrativo No 377 de julio de 2012 con la Universidad Nacional de Colombia de Colombia, sede Medellín, el cual tuvo como objetivo el acompañamiento técnico en la construcción de una metodología, que incluya los lineamientos y directrices para definir las rondas hídricas de los cuerpos de agua, con el fin de establecer las medidas de protección y conservación que requiere la faja paralela a los cuerpos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974 y el área de protección o conservación aferente que conforman la ronda hídrica. El producto final de dicho contrato fue "Guía para el acotamiento de las rondas hídricas de los cuerpos agua de acuerdo a lo establecido en el artículo 206 de la ley 1450 de 2011 - Plan Nacional De Desarrollo", el cual fue ajustado a partir de las discusiones y presentaciones realizadas en el taller en Medellín (4/10/2012) con las Autoridades Ambientales competentes con experiencia en el tema de acotamiento de rondas hídricas; y los talleres regionales realizados en: Santa Marta (28/11/2012) con las Autoridades Ambientales competentes de la Costa Atlántica, en Cali (30/11/2012) con las Autoridades Ambientales competentes del sur-occidente, y en Bogotá (3/12/2012) con las Autoridades Ambientales competentes del centro y sur-oriente del país.

Con estos antecedentes, durante 2013-2014 se ejecutaron: el Contrato interadministrativo 191 de 2013 (MADS-Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín) con objeto "Implementar la metodología de acotamiento de rondas hídricas en tres proyectos pilotos (...)"; el Contrato 415 de 2014 (MADS-Hidroconsultores) con objeto "Ajustar los criterios para el acotamiento de rondas hídricas en zonas urbanas e implementación de los criterios en trece cuerpos de agua de la ciudad de Cartagena, departamento de Bolívar"; y el Contrato 513 de 2014 (MADS-HIDROCONSULTA SAS) para el acotamiento de rondas hídricas y definición de mapas de riesgos por inundación en la cuenca media y alta del río Magdalena. Igualmente se concertaron encuentros con Autoridades Ambientales competentes con el fin de validar la propuesta y retroalimentarla a partir de sus experiencias relacionadas. Algunos de estos espacios fueron tres talleres regionales: Medellín (06-08-2014), Bogotá (23-09-2014), Bogotá (07-11-2014).

En 2015, se firmó el Contrato Interadministrativo 412 de 2015 con el objeto de "Contratar el servicio técnico y administrativo entre el MADS y la Universidad Nacional de Colombia de Colombia - Sede Medellín, para realizar el análisis de impacto económico, el cual incluya la capacidad institucional de las autoridades ambientales competentes y costos de implementación, del acotamiento de Ronda Hídrica de los cuerpos de agua en Colombia, de acuerdo con los criterios definidos por el MINAMBIENTE en cumplimiento a lo establecido en el Decreto 1345 de 2010". Los insumos de este último contrato sirvieron de soporte de la memoria justificativa para la expedición del acto administrativo. En el marco del mismo, se realizaron cuatro talleres regionales con asistencia de 33 Autoridades Ambientales competentes, en los cuales además de recolectar información primaria para el estudio de capacidad institucional y costos de implementación, se retroalimentó la propuesta metodológica. Las sugerencias recibidas en los talleres regionales, así como las



recibidas en mesas de trabajo con las diferentes dependencias del MINAMBIENTE e institutos adscritos al Sistema Nacional Ambiental, han sido insumo para el ajuste de la Guía Técnica de criterios para el acotamiento de las rondas hídricas la cual se encuentra en el proceso de expedición de acuerdo con los procedimientos establecidos para ello en el Sistema de Gestión de Calidad del MADS.

... Teniendo en cuenta lo anterior y considerando la necesidad de armonizar las definiciones y conceptos asociados al acotamiento de la ronda hídrica con las Políticas y normativa vigentes, relacionadas con la planificación y administración del recurso hídrico, para su aplicación efectiva por parte de las Autoridades Ambientales competentes y los usuarios del recurso hídrico, se hace necesario realizar ajustes específicos y adiciones al Decreto 1076 de 2015 en relación al tema aquí expuesto, los cuales se encuentran en la propuesta del instrumento normativo. En líneas generales los ajustes se relacionan entre otros aspectos con:

Adicionar al Decreto 1076 de 2015, los conceptos de: "acotamiento" para precisar su alcance y evitar inadecuadas interpretaciones frente a otros términos como deslinde o delimitación; "línea de mareas máximas" y "cauce permanente de ríos y lagos", tales conceptos son necesarios en el proceso de acotamiento de rondas hídricas, y éstos no se encuentran desarrollados en la normatividad vigente, su no definición puede dejar abiertas cuestiones aún no resueltas como por ejemplo si es similar el concepto de "cauce natural" y el de "cauce permanente" introducidos en el Decreto-ley 2811 de 1974, donde el primero sí está desarrollado en el Decreto 1076 de 2015 y el segundo no. . Por tanto, en el documento técnico anexo denominado "Guía técnica de criterios para el acotamiento de las rondas hídricas en Colombia" se dará alcance a los aspectos relacionados.

Considerar en el proceso de acotamiento de rondas hídricas, la figura de "áreas forestales protectoras" en la medida que es aplicable para nacimientos de fuentes de agua y en una extensión mínima de 30 metros paralela a: i) las líneas de mareas máximas; ii) a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos; y iii) alrededor de los lagos o depósitos de agua. Tal figura se considerará en las medidas de manejo ambiental definidas en el proceso de acotamiento de las rondas hídricas y se establecerán los criterios para la armonización de éstos dos instrumentos que si bien tienen fines diferentes, sus alcances son complementarios.

Modificarse la resolución 196 de 2006, en los siguientes términos respecto al Paso 5 contenido en el Anexo 1C: "Una vez determinado el límite del humedal objeto de estudio, se procederá a establecer la ronda hídrica."

Adicionar al artículo 2.2.3.2.12.1, del Decreto 1076 de 2015, que el componente de la ronda hídrica relacionado con lo establecido en el literal d) del artículo 83 del Decreto-ley 2811 de 1974 también debe ser objeto de permiso de ocupación al tratarse de dominio público.

### **EFFECTO**

El hecho de no contar con unos criterios definidos por el Gobierno Nacional para los efectos del concepto de ronda hídrica introducido por la Ley 1450 de 2011 no exime a los municipios de cumplir con lo ya mandatado en la normatividad ambiental para la definición de los usos del suelo. En tal sentido, los municipios deben incorporar lo mandatado tanto por el artículo 83 del Decreto-ley 2811 de 2014. En particular con relación a las rondas hídricas en lo establecido en su literal d):

*"Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;"*

*En el mismo Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto-ley 2811 de 1974) se estableció en el Artículo 204° lo siguiente "Se entiende por área forestal protectora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables. En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y solo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque". Dicha disposición fue regulada en los Decretos 877 de 1976 y 1449 de 1977, contenidos en el Decreto 1076 de 2015 en los siguientes artículos:...*

#### Análisis Respuesta de la Entidad:

La Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico – DGIRH, presenta un amplio y detallado desarrollo normativo en cuanto al tema de la ronda hídrica, en la que se observa existe a la fecha abundante soporte técnico y científico con el cual la corporaciones pueden realizar su gestión en una franja paralela de 30 metros de espesor o margen a lado y lado de cuerpos y corrientes de agua, con el objeto de preservar los ecosistemas acuáticos, manejo de ríos, quebradas y lagos para el adecuado uso y conservación del recurso hídrico e incluso para la restricción de actividades urbanísticas o para la prevención y atención de emergencias, así mismo expone una amplia labor técnica, científica, legal y administrativa interna para el desarrollo del tema con lo cual se observa se ha realizado gestión para el logro de la meta propuesta de contar con una guía metodológica formal, con los criterios para la definición de la Ronda Hídrica a ser aplicada por las CARs en todo el territorio nacional.

Sin embargo por la importancia y la necesidad de la misma la observación se mantiene como hallazgo administrativo y se retira la presunta connotación disciplinaria, ya que se ha demostrado gestión por parte de la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico, así mismo se observa que existe soporte normativo vigente con el cual pueden actuar las CARs a la fecha frente a la definición del tema de la ronda hídrica mientras se tiene en firme la guía de criterios para la definición a nivel nacional de la ronda hídrica, con la cual debe unificar la acción de las autoridades ambientales regionales en torno a este tema.

#### **HALLAZGO No.19: Metas Plan de Acción 2015 DBBSE**

Criterio:

Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018, Plan Estratégico MADS, Plan de Acción MADS 2015

**Hechos:**

En el seguimiento al Plan de Acción 2015, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, Dirección de Bosques, no evidenció cumplimiento a las metas en un 100% de la Actividad Principal “Diseñar el programa de monitoreo nacional de los Ecosistemas en Colombia”, como de las actividades desagregadas. En el siguiente cuadro se registra el cumplimiento del avance, como del seguimiento realizado por la CGR:

**Tabla No.6**  
**Seguimiento Metas**

<b>SEGUIMIENTO METAS PLAN DE ACCION 2015</b>		
<b>DIRECCION DE BOSQUES</b>		
<b>Actividad Desagregada</b>	<b>Cumplimiento MDAS: %</b>	<b>Seguimiento Contraloría General de la República-CGR.</b>
2.1: Consolidar el sistema nacional de monitoreo de bosques y carbono	100%	El Convenio interadministrativo N° 330 de 2015, suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Hidrología y Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM, se prorrogó hasta el año 2016; por lo tanto el cumplimiento no puede ser del 100%.
2.2: Implementar en conjunto con el IDEAM el inventario nacional forestal:	100%	El Convenio interadministrativo N° 330 de 2015, suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Hidrología y Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM, se prorrogó hasta el año 2016, por lo tanto el cumplimiento no puede ser del 100%.
2.4: Proponer criterios para la realización del inventario Nacional de Humedales de Colombia.	100%	Para el cumplimiento de la meta se suscribió el Convenio 354 de 2015, el cual presenta inconsistencias en su ejecución.
2.5: Liderar la elaboración del mapa de ecosistemas	100%	El Convenio interadministrativo N° 330 de 2015, suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Hidrología y Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM, se prorrogó hasta el año 2016, por lo tanto el cumplimiento no puede ser del 100%.
9,1: Ejecutar acciones correspondientes al MADS para la conservación de la Biodiversidad y sus Servicios Eco sistémicos en los ecosistemas estratégicos para garantizar su disponibilidad a futuro.	100%	El Convenio interadministrativo N° 330 de 2015, suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Hidrología y Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM, se prorrogó hasta el año 2016, por lo tanto el cumplimiento no puede ser del 100%.

9,2: Implementar acciones de las estrategias complementarias a la conservación del Decreto 2372.	100%	Para el cumplimiento de la meta se suscribió el Convenio 354 de 2015, el cual presenta inconsistencias en su ejecución.
--	------	---

Fuente: Oficina Asesora de Planeación MADS

#### Causa:

Falta de planeación por parte del Ministerio para la celebración del convenio y su ejecución. Falta seguimiento y control por parte del Supervisor del Convenio como de la oficina de Control Interno y la Oficina Asesora de Planeación.

#### Efecto:

El MADS reporta el cumplimiento de la meta en un 100%, en el Plan de Acción 2015, lo cual la información no es exacta, ni oportuna, por lo tanto tampoco se puede garantizar la efectividad del instrumento en la medición la gestión y en su cumplimiento de metas; lo cual puede impactar en la toma de decisiones por parte de la administración de la entidad.

#### Respuesta de la entidad

La DBSEE menciona lo siguiente: “ *lo relacionado con el Convenio No. 298 de 2015 y con las metas de la actividad 8.2 y 9.1 del Plan de Acción de la misma vigencia, damos respuesta a cada una de las observaciones de gestión señaladas por ustedes:*

*Dado que en la carpeta de contratos no reposan los informes de avance entregados por la Universidad Nacional, adjunto los informes de avance de la carpeta de supervisión en el marco del seguimiento de dicho convenio. En cuanto a las actas, en cumplimiento del numeral 3 de la CLAUSULA NOVENA del convenio 298 de 2015, se celebraron cuatro reuniones de Comité Técnico, así: el día 30 de julio, 3 de septiembre, 05 de octubre y el 4 de diciembre, se adjuntan actas faltantes (2 últimas).*

Igualmente, la Oficina de Control Interno, comunica que “*se programó dentro del Plan de Auditorías para la vigencia 2015, una evaluación sobre el cumplimiento al procedimiento para la obtención de los permisos a que se refiere la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres -CITES, resultado de la evaluación, surgieron observaciones sobre las cuales se requirió la suscripción de un Plan de Mejoramiento, con la definición de acciones que conlleven a subsanarlas.*

*“Así las cosas, teniendo en cuenta el marco normativo que rige los procesos de auditoría, y con el propósito de dar cumplimiento a lo dispuesto en el Plan de Auditorías de la Oficina, se evaluó el entorno de control interno existente en la DBBSE, tomando como muestra uno de los procedimientos a cargo de esta Dirección, y que se encuentra relacionado directamente con su Plan de Acción.*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

#### Análisis de la Respuesta:

La respuesta de la entidad no atiende la observación, teniendo en cuenta que de la revisión se evidencia que la ejecución de los convenios conllevó a la vigencia 2016; sin embargo, en la información reportada en el avance al plan de acción 2015, se reporta un cumplimiento del 100%, situaciones que de ninguna manera desvirtúan el hallazgo.

La respuesta de la Entidad no desvirtúa la observación, se configura como hallazgo Administrativo.

#### **HALLAZGO No.20 (D7): Ecosistema Estratégico Páramos**

##### Criterio:

El Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018), adoptado mediante la Ley 1753 de 2015, estableció en el artículo 173 los lineamientos para la protección de los páramos e indicó que corresponde a este Ministerio la responsabilidad de adelantar la delimitación de las áreas de páramo al interior del área de referencia definida en la cartografía generada por el Instituto Alexander von Humboldt a escala 1:100.000 o 1:25.000, cuando esta última esté disponible, teniendo en cuenta para el efecto los estudios técnicos que deberán elaborar las Corporaciones Autónomas Regionales de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio.

En el sector ambiente para el seguimiento de SINERGIA, el Ministerio de Ambiente en uno de los 11 programas, está relacionado la Gestión integral de la Biodiversidad, y un indicador tiene relación con Complejo de paramos delimitados a escala 1.25.000. La meta para el 2015 era la delimitación de 26 páramos.

Seguimiento a Metas de Gobierno: Corresponde al seguimiento que se realiza permanentemente sobre los avances y el cumplimiento de los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo - PND a cargo del Ministerio y el Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Esta es una actividad continua que provee información sobre el progreso de una política, programa o entidad, mediante la comparación de avances periódicos y metas predefinidas.

Con un enfoque orientado hacia el desempeño, proporciona elementos para la acción correctiva y establece vínculos de responsabilidad entre los ejecutores y sus



resultados, sin entrar a examinar de manera detallada la causalidad entre las intervenciones y sus efectos.

Hecho:

El sistema SINERGIA, instrumento de medición del PND, está distribuido en 24 sectores, 63 Entidades, 164 Programas y 701 indicadores.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la vigencia 2015 no dio cumplimiento a la meta SINERGIA, contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo PND 2014-2018, programa 2. Gestión Integral de la Biodiversidad "*complejo de Páramos delimitados a escala 1:25.000*", relacionada con la delimitación de Páramos. A diciembre de 2015, la meta era la delimitación de 26 Páramos, de los cuales se delimitó uno a 2014 y en 2015 no se realizó ninguno, con un porcentaje de avance de 0% para la vigencia de 2015.

El resultado cualitativo del indicador a 2015 reportado por el Ministerio del cumplimiento de la meta SINERGIA es el siguiente: "*A la fecha se cuenta con un 29% ponderado de cumplimiento de la meta. Durante el mes de diciembre el MADS en desarrollo del proyecto suscrito entre el IAVH y el Fondo de Adaptación, recibió propuestas de áreas de referencia y documento de recomendaciones para los páramos de Guerrero, Sumapaz, Los Nevados, Frontino-Urrao, Miraflores, Sonsón y Los Picachos. Así mismo, se adelantó la revisión para la toma de decisiones en los páramos de Tatamá, Farallones de Cali y Paramillo. Realizó la revisión de implicaciones de la delimitación para 12 páramos y realizó la aplicación de la Ruta Metodológica de delimitación en el páramo de Belmira*", sin embargo en la realidad, no delimitó.

Es de tener en cuenta que el cumplimiento de la meta de la delimitación de Paramos viene con el Plan Nacional de Desarrollo anterior, situación que no ha sido cumplida. Así mismo, en el Plan de Acción 2015, el MADS, no incluyó meta de Ecosistema de Páramos.

Si bien el Ministerio adelantó gestión en el 2015 con aplicación de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el cual da indicaciones sobre la protección y delimitación de los Paramos y Ley 1753 del 9 de junio de 2015 a través de la cual se adoptó el nuevo Plan Nacional de Desarrollo (2014 - 2018), en la vigencia 2015 no cumplió con la meta SINERGIA.

A la fecha octubre de 2016, el Ministerio ha delimitado 14 Páramos, de los cuales el de San Turban- Berlín, fue delimitado mediante Resolución 2090 de 2014 y 13 en el año 2016 con aplicación de la sentencia C-035 de 2016.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**Causa:**

Falta de una efectiva planeación y gestión por parte del Ministerio de Ambiente.

**Efecto:**

Posibles riesgos sobre los ecosistemas propios de páramo, al no estar delimitados y acogidos mediante acto administrativo, con lo cual se permite o se da la posibilidad de desarrollo de actividades productivas restringidas; es decir, se presenta riesgo por el avance de las actividades no permitidas, hasta tanto no se delimiten los páramos con los respectivos los efectos negativos sobre el medio natural, en especial la flora la fauna y la calidad y disponibilidad del recurso hídrico que se genera o nace en zona de páramo.

**Respuesta de la entidad:**

La entidad en su respuesta manifiesta que *"A efectos de dar respuesta a la presente observación, a continuación nos permitimos revisar cada uno de los puntos que sustentan la observación y sus posibles efectos, de conformidad con lo señalado por el grupo auditor en su informe preliminar, a fin de brindar mayores elementos de juicio que permitan al ente de control comprender las circunstancias que condicionaron el cumplimiento de la meta y las acciones que adelantó el Ministerio en ese sentido....(..).."*

*"En lo que hace referencia a la delimitación de los páramos, y particularmente frente al planteamiento realizado por el grupo auditor según el cual "El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la vigencia 2015 no cumplió con la meta SINERGIA, contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo PND", es importante considerar por una parte, los cambios ocurridos durante el 2015 frente a los lineamientos para la delimitación, y por otra, los actores y pasos implicados en el proceso."*

**Análisis respuesta de la entidad:**

Realizado el seguimiento a la respuesta dada por la entidad, se observa información diferente a la que se relaciona en el hallazgo, no guarda coherencia con el hecho motivo de la observación. Se está auditando al Ministerio, por tanto se evalúa su gestión, y no la de otras entidades, como las Corporaciones Autónomas Regionales.

La gestión del MADS se debe medir respecto de la meta propuesta y frente a la delimitación de paramos efectivamente realizada, ya que los avances realizados por la entidad, si bien son necesarios, hacen parte de cada delimitación acogida mediante acto administrativo, por lo tanto el indicador porcentual de avance no se mide sobre la gestión previa sino frente al cumplimiento del número de paramos delimitados, por lo tanto el argumento carece de fundamento.

En conclusión la entidad no dio cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y el Plan Estratégico, vigencia 2015 referente a la meta relacionada con la delimitación de Paramos, que tenían que cumplir a la vigencia 2015.

Dados los argumentos expuestos por la entidad se valida el hallazgo administrativo, se mantiene con posible connotación disciplinaria y será la autoridad disciplinaria competente quien califique la conducta del servidor público.

**HALLAZGO No.21:** Guía Técnica para el Ordenamiento y Manejo Integrado de la Zona Costera.

Criterio:

En el Decreto N. 1120 de 2013, (Actualmente, Decreto 1076 de 2015, Título 4 - Aguas Marítimas - Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible), "Por el cual se reglamentan las Unidades Ambientales Costeras - UAC- y las comisiones conjuntas, se establecen las reglas de procedimiento y criterios para reglamentar la restricción de ciertas actividades en pastos marinos, y se dictan otras disposiciones".

Define en su artículo 2. el Manejo Integrado de las Zonas Costeras (MIZC) como un Proceso dinámico y participativo mediante el cual se diseñan estrategias y se adoptan decisiones para el uso sostenible y la conservación de la zona costera y sus recursos.

Establece en el Parágrafo del artículo 7 "Parágrafo. Cada una de las fases de que trata el presente artículo se desarrollará de acuerdo con lo que establezca la Guía Técnica para la Ordenación y Manejo Integrado de la Zona Costera, adoptada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con base en los insumos técnicos del IDEAM e INVEMAR

El artículo 7 (Fases del POMIUC) está contenido en el Capítulo III del Decreto, que trata de la "Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras (UAC)" y del artículo 5.- "Plan de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras -POMIUAC-. Es el instrumento de planificación mediante el cual la Comisión Conjunta o la autoridad ambiental competente, según el caso, definen y orienta la ordenación y manejo ambiental de las unidades ambientales costeras.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Adicionalmente, dentro de las funciones establecidas para la DAMCRA en el Decreto 3570 de 2011, está en el numeral 12. Planificar el manejo integrado de los espacios oceánicos así como el ordenamiento espacial del territorio marino de la Nación, en coordinación con la Dirección General de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del SINA, y la articulación con otras entidades competentes

Hecho:

La Actividad Desagregada 1.1 del Plan de Acción de la DAMCRA “Adoptar la Guía técnica para el ordenamiento y manejo integrado de la Zona Costera”, tiene como indicador “Guía Adoptada = 1”

Para el desarrollo de esta actividad el ministerio relaciona el cumplimiento del Convenio de Asociación 288 de 2015, entre el MADS y Asocars

En la vigencia 2015 la DAMCRA informa que “se adelantaron cuatro socializaciones de retroalimentación para la construcción de la Guía, en el mes de septiembre se radica para las observaciones de la Oficina Asesora Jurídica”.

Al final de la vigencia reportan un avance del 90%, el cual es cuestionable debido a que a la fecha de la presente auditoría (octubre de 2016) aún no ha sido publicada la Guía y se encuentra en ajustes solicitados por la Oficina Asesora Jurídica y realizados por la DAMCRA.

Adicionalmente, en el cuadro Seguimiento PA DAMCRA, que suministra la Dirección a la comisión de la CGR, reportan un cumplimiento durante el 2016 del 100%, cuando a la fecha, no ha sido adoptada ni publicada.

Por lo tanto, si a octubre de 2016, aun no se ha concluido y no ha sido publicada la Guía Técnica para la Ordenación y Manejo Integrado de la Zona Costera, representa un atraso no solo en el PA de la Dirección, sino en el cumplimiento del Decreto 1120 de 2013 y en la gestión del tema de ordenación y manejo ambiental de las unidades ambientales costeras.

Es importante mencionar que en el Plan Operativo de Trabajo detallado del convenio 288 de 2015, folio 211, establecen en el objetivo “Conservar la biodiversidad marina, costera e insular y sus servicios ecosistémicos” en la actividad “Adoptar la guía técnica para el ordenamiento y manejo integrado de la zona costera” y como producto “Memoria de los espacios de socialización de la Guía y material divulgativo”

Al respecto se observa que todas las actividades relacionadas en el informe final, tienen relación con actividades previas a la aprobación y publicación de la guía, por lo que está mal definido el producto porque no se puede socializar la guía puesto que estaba en construcción.

Causa:

Debilidades en la planeación y seguimiento y debilidades de control que no permiten la advertencia oportuna de los errores

Efecto:

Debido a que cada una de las fases del Plan de Ordenación y Manejo Integrado de la Unidades Ambientales Costeras – POMIUAC, se debe realizar de acuerdo con lo que establezca la Guía Técnica para la Ordenación y Manejo Integrado de la Zona Costera, la no elaboración de la Guía además de incumplir con el Decreto, atrasa la gestión para ordenación y manejo integrado de la Zona Costera.

Respuesta de la Entidad:

*“Las actividades realizadas en el marco del Convenio 288 de 2015 entre MADS y ASOCARS, efectivamente se enmarcan en “socializaciones de retroalimentación para la construcción de la Guía MIZC”.*

*En este sentido estas socializaciones fueron espacios de diálogo desarrollados durante 2015 con las Direcciones Técnicas y la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio – OAJ-, el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras - INVEMAR-, la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos y ASOCARS, en donde se presentaron posiciones técnicas y jurídicas frente al posible contenido de la Guía MIZC. Estas reuniones tuvieron la finalidad de articular la Guía con todos los instrumentos de ordenamiento ambiental en el territorio como es el Plan de Ordenación y Manejo ambiental de cuenca hidrográfica - POMCAS (reglamentado por el Decreto 1640 de 2012, hoy 1076 de 2015), además de retroalimentar las categorías propuestas en la Guía MIZC con las adoptadas en la Guía Técnica para la Formulación de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas (Resolución 1907 de 2013) y analizar, insertar y discutir las propuestas del equipo multidisciplinario de trabajo.*

*Como parte de los procesos de esta adopción de la Guía, la DAMCRA consideró hacer la remisión de la iniciativa Normativa a la Oficina Asesora Jurídica, proceso que ya en este plano se discute entre la DAMCRA y OAJ, para dar paso al VoBo de ser publicada esta propuesta de Guía.*

*El reporte presentado por la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos se enmarca en las Socializaciones de retroalimentación frente a la construcción de la Guía y no de la socialización de una Guía finalizada.*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*En consecuencia con lo anterior, no es pertinente la observación de connotación disciplinaria por que se ha cumplido con la función del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un marco de mejoramiento continuo.”*

#### Análisis Respuesta de la Entidad:

En la respuesta dada por la entidad se observa que el trabajo realizado durante la vigencia fue una actividad conjunta con los diferentes actores para consolidar la Guía, pero se reitera lo establecido en el Plan Operativo de Trabajo detallado del convenio 288 de 2015, establecen en el objetivo “Conservar la biodiversidad marina, costera e insular y sus servicios ecosistémicos” en la actividad “Adoptar la guía técnica para el ordenamiento y manejo integrado de la zona costera” y como producto “Memoria de los espacios de socialización de la Guía y material divulgativo”, por lo tanto, no se evidencia el cumplimiento de los establecido en el Convenio y adicionalmente, al no estar adoptada la Guía tampoco se da cumplimiento a lo establecido en el Decreto 1120 de 2013 y en la gestión del tema de ordenación y manejo ambiental de las unidades ambientales costeras.

La respuesta dada por la entidad, no desvirtúa el hallazgo, por lo expuesto, se valida como Hallazgo Administrativo.

**HALLAZGO No. 22 (D8):** Convenio 354 de 02 de junio de 2015.

#### Criterio:

El Decreto 3570 del 27 de septiembre de 2011, señalo en el artículo 1 que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para asegurar el desarrollo sostenible tiene por objeto el orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y 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; así mismo, es la Entidad rectora de la gestión del ambiente y de los recursos renovables.

El Ministerio expidió la Resolución 157 del 12 de febrero de 2004 a través de la cual adoptó *“medidas para garantizar el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales en Colombia y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en la aplicación de la Convención Ramsar”*. Esta Resolución respecto de delimitación establece en el artículo 3 para el Plan de Manejo que *“las autoridades ambientales competentes deberán elaborar y ejecutar planes de manejo ambiental para los humedales prioritarios de su jurisdicción, los cuales deberán partir de una delimitación, caracterización y zonificación para la definición de medidas de manejo.”* en este sentido, es clara la norma en dar el mandato específico a la autoridades ambientales competentes para realizar la delimitación de humedales.

Teniendo en cuenta que los humedales Ramsar tienen una importancia internacional compete a este Ministerio como Autoridad Administrativa de Ramsar en Colombia dar el apoyo necesario a este proceso.

La Ley 1753 de 2015, a través de la cual se adoptó el nuevo Plan Nacional de Desarrollo (2014 - 2018), en su Artículo 172, estableció que: *“Protección de humedales. Con base en la cartografía de humedales que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el aporte de los institutos de investigación adscritos o vinculados, las autoridades ambientales podrán restringir parcial o totalmente, el desarrollo de actividades agropecuarias de alto impacto, de exploración y explotación minera y de hidrocarburos, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, conforme a los lineamientos definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.*

La circular 8000-3-35030 del 16 de octubre de 2015 firmada por el Ministro de la época señala:

*“En este sentido, de conformidad con las funciones de **seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico** que sobre el cumplimiento del objeto del contrato es **ejercida por la misma entidad a través del supervisor**, se solicita a quienes actúan en dicha calidad, **remítir al Archivo de Gestión del Grupo de Contratos todos los soportes documentales** que dan cuenta del cumplimiento de las obligaciones contractuales o los compromisos pactados, tales como informes, actas, plan operativo, requerimientos efectuados, entre otros, **con el fin de que en el expediente contractual reposen los documentos originales.**”.*

En el manual de contratación respecto del principio de responsabilidad dice:

*“El principio de responsabilidad busca, de una parte, **centrar la responsabilidad en los servidores encargados, en general, de responder por sus actuaciones y omisiones contrarias al derecho**, que causen perjuicio al contratista, a terceros o a la misma Entidad. Así mismo, pretende enmarcar la responsabilidad de los contratistas en cuanto a su comportamiento en los procesos de selección y en la ejecución de los contratos correspondientes, de tal manera que deberán responder por sus actuaciones y omisiones contrarias al derecho, que causen perjuicio a la Entidad, al manejo de la gestión contractual.*

*El incumplimiento de las funciones propias de esta actividad ocasionará **consecuencias de tipo civil, disciplinario, fiscal o penal, para los funcionarios o para quienes externamente estén ejerciendo la labor de supervisión o interventoría**”*

Hechos:

El Ministerio suscribió el Convenio de Asociación No. 354 de 02 de junio de 2015 y World Wildlife Fund. Inc –WWF con el objeto de “Aunar esfuerzos técnicos y administrativos entre el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y World Wildlife Fund. INC- WWF, con la finalidad de generar insumos para la actualización de información del sitio RAMSAR Delta del Rio San Juan y el Delta del Rio Baudó, del sitio RAMSAR Sistema Lacustre Chingaza y del sitio RAMSAR Sistema Delta Estuarino del Rio Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Marta”, con plazo de ejecución hasta el 15 de diciembre de 2015, por \$401 millones.

En el seguimiento a la ejecución del mencionado convenio se evidenciaron deficiencias, las cuales se describen a continuación:

- El convenio fue suscrito para ser ejecutado hasta 15 de diciembre de 2015.

A folio 185 el 6 de noviembre de 2015, WWF, al MADS solicitud de prórroga, donde expresa los motivos de la misma, y solicita su terminación en marzo 30 de 2016, así: “El pasado 5 de noviembre de 2015, realizamos en el comité técnico del convenio una solicitud de prórroga para **la entrega del producto final Plan de manejo del sitio Ramsar Delta del San Juan**. Esta solicitud se debe a que..(..)..”. Asegurar estos valiosos resultados y respaldos de las comunidades...nos tomará el primer trimestre de 2016”. **“negrillas nuestras**).En esta solicitud no se menciona modificación de productos.

- La Cláusula tercera -informes, numeral 4, a folio 84, en el convenio original los informes son: “4. Un informe final al 15 de diciembre de 2015, el cual deberá contener un informe financiero consolidado sobre la ejecución de los recursos, así como los siguientes productos: a) Un documento y una base de datos con los insumos del inventario nacional de humedales. b) Un documento con los insumos para la formulación del Plan de Manejo del sitio Ramsar Delta del Rio san juan c) Un documento con los insumos para ajustar la delimitación y su respectiva cartografía de los sitios Ramsar Delta del Rio Baudó y San Juan, y del sistema lacustre Chingaza. d) Dos documentos con los insumos para actualizar la ficha FIR de los sitios RAMSAR Delta del Rio Baudó y San Juan, y del Sistema Lacustre Chingaza. e) Un documento con los insumos para ajustar el Plan de Manejo del sitio Ramsar Sistema delta Estuarino del Rio Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Martha”.
- A folio 208, el supervisor comunica: “el producto que no se ejecutó fue el número 5: Generar insumos para ajustar el Plan de Manejo del sitio Ramsar Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Marta de acuerdo con la información de los sitios sagrados, el conocimiento ancestral y las estrategias de manejo suministradas por los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta. No se adelantó esta actividad, teniendo en cuenta que se requiere del proceso de articulación con el Ministerio del Interior



para abordar la consulta previa y esta no se ha iniciado. Producto al cual WWF no había solicitado prorroga”.

- Con relación al producto del convenio inicial *d) Dos documentos con los insumos para actualizar la ficha FIR de los sitios RAMSAR Delta del Rio Baudó y San Juan, y del Sistema Lacustre Chingaza*, la entidad en la respuesta manifiesta que *“estos fueron terminados en el tiempo inicialmente pactado en el convenio, en tal sentido, este producto, no requirió ser incluido en el otrosí”*.
- A folio 208, el supervisor informa de un saldo por \$40.369.502, con un porcentaje de ejecución del 88%.
- No se evidencia informes de supervisión de ejecución así como los informes financieros, con el fin de establecer el procedimiento del cálculo del producto que no se realizó, como el porcentaje de ejecución.
- La Dirección de Bosques-Grupo gestión en Biodiversidad suministra información en CD “Informe Final” productos del convenio 354 con informes de fecha febrero 29 de 2015, fecha en la cual no se había suscrito el convenio, como los siguientes; Informe Final I Inventario nacional de Humedales de Colombia; Informe Final II Información final generación de insumos para la formulación del Plan de manejo del sitio Ramsar Delta del Rio San Juan; Informe final 3 Ajuste cartográfico Deltas y Chingaza; Informe final 4 Actualización FIR Sistema laguna Chingaza; informe final 5 Actualización FIR Delta San Juan.

Causa:

Falta de planeación y deficiencias en la ejecución y seguimiento del convenio, como es el ajuste a los productos a entregar, y el suministro de información con fechas anteriores a la suscripción del convenio, entre otros.

Efecto:

Al no desarrollarse todos los productos no se protege lugares específicos donde especies de plantas y animales puedan sobrevivir por muchas generaciones. Adicionalmente, con este convenio se pretende atender los compromisos internacionales adquiridos por Colombia con la Convención RAMSAR para fomentar la conservación de los humedales en su territorio incluidos los de la lista de humedales de importancia internacional. Igualmente, afecta el cumplimiento de las acciones del Plan de Acción en la medida que no son ejecutadas en la vigencia en un 100%.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Respuesta de la entidad:

Se anexan los productos que fueron entregados como informe final pactado en el convenio No. 354 de 2015, los cuales se enuncian a continuación:

- a) "Un documento y una base de datos con los insumos del inventario nacional de humedales.
- b) Un documento con los insumos para la formulación del Plan de Manejo del sitio Ramsar Delta del Rio san juan
- c) Un documento con los insumos para ajustar la delimitación y su respectiva cartografía de los sitios Ramsar Delta del Rio Baudó y San Juan, y del sistema lacustre Chingaza
- d) Dos documentos con los insumos para actualizar la ficha FIR de los sitios RAMSAR Delta del Rio Baudó y San Juan, y del Sistema Lacustre Chingaza

Respecto del producto e) *Un documento con los insumos para ajustar el Plan de Manejo del sitio Ramsar Sistema delta Estuarino del Rio Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Martha*, este no fue cumplido por causas ajenas a su voluntad teniendo en cuenta que se dependía de los insumos generados por el Ministerio del Interior, los cuales no fueron entregados, en tal sentido, fue descontado este compromiso del pago final, quedando a paz y salvo con este Ministerio.

Respecto del producto del convenio inicial a) *Un documento y una base de datos con los insumos del inventario nacional de humedales*, este fue trabajado desde la entrega del segundo y tercer informe en donde se presentaron avances del mismo. Así mismo, cabe señalar que dicho producto fue entregado en el tiempo inicialmente establecido en la minuta del convenio, por lo que no requería tiempo adicional para su entrega.

Respecto del producto c) *Un documento con los insumos para ajustar la delimitación y su respectiva cartografía de los sitios Ramsar Delta del Rio Baudó y San Juan, y del sistema lacustre Chingaza*. El otrosí, abordó la ampliación en tiempo de entrega para el sitio Ramsar Delta del Rio Baudó y San Juan, teniendo en cuenta que esta fue el área en donde por agendas de las comunidades con quienes había que concertar, se requería tiempo para su terminación, así se planteó en el otrosí, mientras que para el sitio Ramsar Chingaza, este producto fue entregado en los tiempos tal como se había acordado en la minuta inicial del convenio.

Con relación al producto del convenio inicial d) *Dos documentos con los insumos para actualizar la ficha FIR de los sitios RAMSAR Delta del Rio Baudó y San Juan, y del Sistema Lacustre Chingaza*, estos fueron terminados en el tiempo inicialmente pactado en el convenio, en tal sentido, este producto, no requirió ser incluido en el otrosí.

Así mismo, con relación al producto d) del otrosí, d) *Un (1) documento con los insumos para ajustar el plan de manejo del sitio Ramsar Sistema Delta Estuarino del Rio Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Marta*, este producto no fue entregado por WWF por causas ajenas a su voluntad teniendo en cuenta que se dependía de los insumos generados por el Ministerio del Interior, para que fuera entregada la ubicación de los sitios sagrados de los pueblos indígenas, con la finalidad de incorporar esta información al Plan de Manejo, los cuales no fueron entregados, en tal sentido, fue descontado este compromiso del pago final".

En cuanto a los informes de supervisión, el Ministerio indica: *“Se anexan informes de supervisión e informes financieros. Se anexa tercer informe”*.

Sobre la presentación de informes con fecha antes de la suscripción del Convenio dice: *“No existe certeza acerca de la razón por la cual se marcó el informe con una fecha anterior a la suscripción del convenio, no obstante verificada la información se remite el CD nuevamente con la información correspondiente al informe final”*.

#### Análisis Respuesta de la Entidad:

Para la CGR la respuesta dada por la entidad no desvirtúa el hallazgo toda vez, que el convenio presentó irregularidades como fue la celebración del otrosí sin el correspondiente concepto Favorable por parte del comité de contratación donde se informa que se presentaron debilidades en la supervisión; no se ejecutó un producto; no se evidencia la forma de definir el valor individual de los productos a entregar, en Actas o informes, donde se aclare la justificación de la cifra del producto no ejecutado por \$40.369.502; a la fecha noviembre 08 de 2016, no se adjunta el Acta de Liquidación. Los informes de supervisión no reflejan la verdadera situación y nivel de cumplimiento del contrato.

Para la CGR no están claros los argumentos relacionados con la presentación de informes con fecha de febrero de 2015, puesto que el convenio aún no se había suscrito en febrero 29 de 2015.

Igualmente no se encuentra el sustento al valor devuelto con soportes que establezcan esta cantidad y el porcentaje de cumplimiento del Convenio.

Por lo anterior, la CGR ratifica el hallazgo administrativo con posible alcance Disciplinario.

#### **HALLAZGO No.23:** Seguimiento Plan de Acción de la Damcra

##### Criterio:

La ley 152 de 1994, artículo 29 inciso 2 establece: *“Para los efectos previstos en Este artículo todos los organismos de la administración pública nacional deberán elaborar, con base en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de las funciones que le señale la ley, un plan indicativo cuatrienal con planes de acción anuales que se constituirá en la base para la posterior evaluación de resultados.”*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

El Decreto 2482 de 2012, establece lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión, y adoptó el Modelo Integrado de Planeación y Gestión que deben seguir las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional. En los artículos 2 y 3, adopta el Modelo Integrado de Planeación y Gestión como instrumento de articulación y establece las políticas de desarrollo administrativo

Hechos:

### 1. Actividad Desagregada 5.3

La actividad desagregada N.19 "19. Socialización de la norma de vertimientos y reglamentación del monitoreo de aguas y sedimentos marinos", difiere a la establecida en el PA de la dirección, reportada durante toda la vigencia "5.3 Formulación del manual de monitoreo de aguas y sedimentos marinos".

El indicador de esta actividad es Documento Técnico Elaborado = 1

En el seguimiento al PA reportado por la DAMCRA, registran esta actividad con un 100% de cumplimiento, cuando fue prorrogada hasta marzo de 2016, a través del otro si N 2 del 18 de diciembre de 2015, del convenio 288, que se justifica, entre otros por:

*Socialización de la norma de vertimientos y reglamentación del monitoreo de aguas y sedimentos marinos*

*Productos:*

1. *Memorias descriptivas de las reuniones de construcción, discusión y concertación de los proyectos de norma de calidad de aguas, vertimientos en el componente marino y lineamientos para el monitoreo de aguas y sedimentos.*

*En el marco del convenio 288 de 2015, se viene adelantando la socialización del proyecto normativo, relacionado con los vertimientos y la reglamentación del monitoreo de aguas y sedimentos marinos.*

*Socialización que llevó más tiempo de lo inicialmente presupuestado, toda vez que dicha socialización se realizó con los sectores productivos del país a partir del mes de septiembre de 2015. Por acuerdos entre el MADS y los sectores productivos, éstos últimos tenían plazo hasta el 20 de noviembre para entregar documentación de soporte para la construcción de los proyectos normativos.*

*Se espera que en el mes de diciembre de 2015 el MADS realice la consulta pública de los proyectos normativos con el fin de recibir, consolidar y ajustar la última versión de la norma, para así realizar de ser necesario talleres de socialización posterior al proceso de consulta pública.*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Con ello se espera dar cumplimiento a la Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 14 de mayo de 2015 (Radicación No. 2500-23-41-000-2015-00789-00) y a la Sentencia del Consejo de Estado del 17 de julio de 2015 (Radicación No. 25000-23-41-000-2015-00789-01), mediante el cual ordena al MADS dentro de los seis meses siguientes, culminar el proceso de reglamentación sobre los vertimientos a las aguas marinas, término que se vencerá el próximo 14 de febrero de 2016

En el Plan Operativo de trabajo detallado del convenio 288, folio 211, establecen para el objetivo "Mejorar la calidad de las aguas marinas", Actividad "Implementar el Programa Nacional para la investigación, prevención, reducción y control de fuentes terrestres y marinas de contaminación al mar - PNICM", componente "Socialización de la norma de vertimientos y reglamentación del monitoreo de aguas y sedimentos marinos" como productos:

- Memorias descriptivas de las reuniones de construcción, discusión y concertación de los proyectos de norma de calidad de aguas, vertimientos en el componente marino y lineamientos para el monitoreo de aguas y sedimentos

Adicionalmente, en el reporte de la OAP, suministrado a la CGR registran la actividad desagregada "Formulación del manual de monitoreo de aguas y sedimentos marinos" con un cumplimiento del 100% e informan que:

1. *En el marco del convenio MADS 275 de 2015 suscrito entre el MADS y el INVEMAR, se desarrolló en la ciudad de Bogotá el "Taller de trabajo para la evaluación de la REDCAM", cuyo objetivo fue evaluar el programa de monitoreo de la REDCAM y proponer acciones para avanzar estratégicamente en el fortalecimiento de la Red en el corto, mediano y largo plazo. En el taller participaron representantes de las CAR costeras, DADMA, DAMAB, EPA-Buenaventura, PNN, DIMAR, IDEAM, MADS e INVEMAR.*
2. *Se avanzó en la propuesta de la norma de vertimientos a aguas marinas así*
  - i) *Se realizaron mesas de trabajo intersectorial, en la que se revisaron los parámetros considerados para la norma.*
  - ii) *Se cuenta con una primera versión borrador de la norma para trabajo interno en la dirección y del MADS.*
  - iii) *Se realizaron mesas de trabajo con la oficina asesora jurídica para la revisión de los avances de la norma.*
  - iv) *Se organizaron archivos de antecedentes y trazabilidad de la formulación de la norma (digital y físico)*

Se presentan inconsistencias en los argumentos suministrados por las OAP y DAMCRA, y por la descripción de la OAP con la Actividad y el Indicador "Documento Técnico elaborado".



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Adicionalmente, la DAMCRA relaciona el Contrato de Prestación de servicios 276 de 2015, con Jorge Acosta, con el objeto de "Formulación del protocolo de monitoreo de aguas y sedimentos marinos", al cual le asignan un cumplimiento del 100%, pero según los soportes, este es un documento de Trabajo.

Por lo anteriormente expuesto se evidencian diferencias en los reportes de la OAP y la DAMCRA, el cumplimiento de la actividad no fue del 100%, lo cual distorsiona el resultado del cumplimiento del plan de acción de la dirección de Asuntos Marinos

## 2. Actividad Desagregada 5.4 (20)

Diseñar e implementar acciones que promuevan la recuperación de cuerpos de agua

Indicador - % de Actividades Realizadas = 20

La DAMCRA informa en el cuadro de seguimiento reportado al equipo auditor como Soportes para esta actividad los siguientes convenios:

- Convenio interadministrativo No. 365-2015 entre el MADS y el Departamento Administrativo Distrital de Medio Ambiente de Santa Marta DADMA

Objeto" Desarrollar acciones para prevenir posibles riesgos deteriorantes en la Bahía de Santa Marta (control de advertencia)"

Proyecto para la formulación del plan de acción para prevenir, controlar, reducir y mitigar el impacto de los factores de deterioro ambiental sobre el medio marino-costero y definir estrategias de restauración y conservación de los ecosistemas impactados.

- Convenio interadministrativo No. 364-2015 - CARDIQUE

El 22 de octubre de 2015, Cardique solicita la terminación anticipada y liquidación del convenio, cuyo objeto es: "Aunar esfuerzos interinstitucionales para avanzar en procesos de planificación, diagnóstico y definición de acciones estratégicas que contribuya con la prevención, mitigación, control, restauración y conservación de la Ciénaga de Las Quintas y La Bahía de Cartagena", entre otros por no poder constituir la póliza de la cláusula novena del contrato y por no poder adelantar un concurso de méritos para escoger la persona jurídica o natural que desarrolle las actividades de la fase del convenio.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- Convenio Interadministrativo No. 395-2015 CRA

Objeto: "promover procesos de restauración de laguna de Mallorquín a través de una estrategia de educación ambiental"

Seguimiento

A esta actividad desagregada, en el seguimiento de la OAP reporta un cumplimiento del 100% e informa: "Del Convenio 365 de 2015 con el DADMA se revisó el informe final ajustado y se radico el 11 de diciembre la correspondiente cuenta para el pago"

Para determinar el porcentaje de cumplimiento, no tienen en cuenta los otros convenios con los cuales se da cumplimiento a la actividad, como tampoco establecen la afectación por el no cumplimiento del convenio con Cardique "Desarrollar acciones para prevenir posibles riesgos deteriorantes en la Bahía de Cartagena".

La DAMCRA suministró información relacionada con las gestiones adelantadas para realizar esta actividad, las cuales serán adelantadas en la vigencia 2016.

3. Actividad Desagregada 7.1 (22)

*Desarrollo del plan maestro* Indicador - Lineamiento(s) Formulado(s) = 1

Para el desarrollo de esta actividad la Dirección relaciona el Convenio de Cooperación N. 466 de septiembre de 2014, con la Embajada del Reino de los Países Bajos en Colombia, inicialmente iba hasta el 20 de diciembre de 2015, pero en mayo de 2015 se realizó una modificación a través de otro sí para la prórroga del convenio y la adición en recursos. El nuevo plazo va hasta el 20 de noviembre de 2016. Sin embargo no se cambió la meta ni el indicador.

En el seguimiento realizado por la OAP, le asignan un cumplimiento del 100%, y argumentan:

*"Se realizó una mesa de trabajo con misión de Holanda y los técnicos del Comité. Se revisó el informe que corresponde al 50% del reporte, según lo programado. Este informe corresponde al 100% de la primera parte de los primeros recursos aportados por el MADS"*

La DAMCRA reporta un cumplimiento del 50% e informa que tiene una prórroga hasta noviembre de 2016



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Para la CGR, debido a la prórroga del Convenio, no se cumplió la meta establecida, se observa inconsistencia por parte del reporte del OAP vs la DAMCA, del 100 % al 50%

#### 4. Actividad Desagregada 9.1 (26)

*Adopción y socialización de la política de desarrollo sostenible.*

Indicador - Lineamiento(s) Formulado(s) = 1

La entidad reporta para el cumplimiento de esta actividad el convenio de asociación 288 de 2015

La OAP reporta en su seguimiento al PA de la dirección, un cumplimiento del 100% e informa que:

*Por parte del MADS existe un documento borrador "la "Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia" para el inicio del trabajo del DNP y la construcción del Conpes con demás entidades. De igual forma este borrador fue circulado a todas las oficinas y direcciones del MADS, así como a entidades del orden Nacional para los respectivos comentarios. Se realizó el 100 % de la meta.*

En el Plan Operativo de trabajo detallado del convenio 288, folio 211, establecen para el objetivo "Fortalecer la institucionalidad y la organización pública, privada y social para el manejo marino, costero e insular", Actividad "Implementación de procesos de integración y coordinación de diferentes mecanismos y espacios de participación en el manejo costero, marino e insular a nivel internacional, nacional, regional y local", componente " Adopción y socialización de la política de desarrollo sostenible" como productos:

1. Manejo de los espacios de socialización y retroalimentación de la propuesta de política para el desarrollo sostenible de las zonas oceánicas, costeras e insulares de Colombia.
2. Documento propuesta de política de desarrollo sostenible socializada, retroalimentada con todos los actores

La Damcra en el cuadro de seguimiento entregado a la CGR, reporta un cumplimiento del 100%





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Para la CGR esta actividad no se cumplió al 100% como lo reportan la OAP y la DAMCRA, debido a que en el artículo 247 de la Ley 1753 de 2015<sup>11</sup> establece que bajo el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación se formulará y adoptará la política integrada para la gestión de zonas marinas, costeras e insulares del país, por lo tanto no es posible la adopción y socialización de la política por parte del MADS

Causa:

Deficiencias en la formulación de metas y diseño de indicadores; debilidades de control y seguimiento en el reporte y análisis de información.

Efecto:

Ineficacia causada por el incumplimiento de las metas, Informes y registros por parte de los responsables de la ejecución y del seguimiento.

Los resultados presentados en el Plan de acción de la Dirección no reflejaría la gestión real debido a que el cumplimiento de las metas reportado presenta diferencias

Respuesta de la Entidad:

La entidad da respuesta a cada una de las observaciones presentadas en este numeral así:

1. Actividad Desagregada 5.3

La entidad precisa varios aspectos, entre los cuales se destacan:

(...) "Que la actividad planteada en el plan de acción de la Dirección desde el principio del 2015 ha sido la N.19 "19. Socialización de la norma de vertimientos y reglamentación del monitoreo de aguas y sedimentos marinos" como se encuentra en la base de datos de la ejecución presupuestal

<sup>11</sup> ARTÍCULO 247. FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA INTEGRADA PARA LA GESTIÓN DE ZONAS MARINAS, COSTERAS E INSULARES. El Gobierno Nacional, bajo el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con otros ministerios y entidades públicas y el sector privado, formulará y adoptará la política integrada para la gestión de zonas marinas, costeras e insulares del país, la cual incluirá un programa nacional para la prevención, mitigación y control de la erosión costera, propendiendo por la seguridad habitacional y el bienestar de las poblaciones asentadas en estas zonas y el desarrollo sectorial compatible con las dinámicas de dicho fenómeno



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

de este ministerio y como quedo consignado en los convenios y contratos a partir de los cuales se ejecutaron las acciones tendientes a la socialización de la misma”.

El “porcentaje de ejecución que tiene la actividad el cual aparece en el Plan de Acción de la dependencia como “Documento Técnico Elaborado” de la manera más atenta nos permitimos aclarar que de acuerdo a los productos obtenidos a partir del contrato 286 de 2015” (...), entrega a satisfacción productos con corte a 31 de diciembre, que entre otros. se considera con éste, alcanzado el indicador proyectado el cual fue reportado en su momento con el 100%, “Documento Técnico Elaborado” con la entrega del “Marco Conceptual para el Control de la Contaminación de Aguas Marinas en Colombia: Norma de Vertimientos puntuales a Aguas Marinas” (...)

“El otrosí N°2 del 18 de diciembre de 2015 y específicamente para el caso que nos ocupa, éste se fundamenta en la “socialización que llevó más tiempo de lo inicialmente presupuestado, toda vez que dicha socialización se realizó con los sectores productivos del país, a partir del mes de septiembre de 2015 (...)”

(...) “El documento técnico entregado como parte del contrato 286 de 2015 aborda uno de los temas de mayor complejidad, en el marco de la evaluación de las aguas y los sedimentos marinos del país, teniendo en cuenta que debe constituirse como un herramienta complementaria de otros instrumentos normativos (criterios de calidad de aguas marinas, norma de vertimiento a las aguas marinas, calidad de sedimentos marinos, entre otros) que también están siendo objeto de revisión o formulación. En este orden de ideas, la mención que se hace en el documento como “documento de trabajo”, de ninguna manera puede ser interpretado como una invalidación de su contenido, por el contrario, debe entenderse como una advertencia de la necesidad de que antes de su publicación oficial, debe articularse, como es debido, con los demás instrumentos de gestión de las aguas marinas que se vienen trabajando de manera paralela, aunque no aislada, por la DAMCRA”.

#### Análisis Respuesta de la Entidad:

Es de precisar que la observación dirigida a que el producto “Formulación del protocolo de monitoreo de aguas y sedimentos marinos”, tal y como se presenta en los soportes es un “documento de trabajo”, es para evidenciar que se encuentra en construcción, por lo tanto no ha sido adoptado ni socializado, en ningún momento se invalida su elaboración, sin embargo, no se puede tomar como cumplimiento de la actividad, más aún cuando el Ministerio aclara que esta actividad programada ha sido originalmente "19. Socialización de la norma de vertimientos y reglamentación del monitoreo de aguas y sedimentos marinos" que como se evidencia en la observación de esta comisión de auditoría, no se desarrolló durante la vigencia, por lo tanto el hallazgo se mantiene como administrativo.

#### 2. Actividad Desagregada 5.4 (20)

La entidad en respuesta a esta observación informa que: (...) “Respecto a Bahía de Cartagena, el convenio CARDIQUE – MINAMBIENTE se dio por terminado de manera anticipada por mutuo acuerdo, como consecuencia del requerimiento que la Corporación Autónoma del Canal



del DIQUE – CARDIQUE. Sin embargo, la DAMCRA adelantó actividades encaminadas a suplir con los objetivos propuestos, con los que se adelantaron reuniones de carácter interinstitucional lideradas por esta cartera, con el fin de tratar la problemática ambiental de la Bahía de Cartagena y las acciones y compromisos a corto, mediano y largo plazo por parte de las entidades vinculadas al proceso de la función de advertencia de la CGR (anexo: Reuniones Ministerio)". (...)

#### Análisis Respuesta de la Entidad:

Basados en la respuesta de la entidad donde aclaran el ajuste presupuestal de la actividad desagregada, se excluye de la observación el párrafo relacionado con los recursos presupuestales asignados.

Sin embargo, al revisar nuevamente los soportes suministrados, se reitera la deficiencia encontrada de no observar las acciones desarrolladas para prevenir posibles riesgos deteriorantes en la Bahía de Cartagena, debido a que en estos se evidencian gestiones adelantadas por la DAMCRA a finales de 2015, posterior a la solicitud de terminación anticipada del convenio, como la realización de una mesa institucional en noviembre de 2015, con los principales actores con el objeto de "Avanzar en procesos de planificación, diagnóstico y definición de acciones estratégicas que contribuya con la prevención, mitigación, control, restauración y conservación que conlleve a mejorar la calidad ambiental de la Bahía de Cartagena y sus cuerpos de agua internas". Se observa también en los soportes suministrados que los participantes se comprometen a diligenciar una matriz con información básica para la elaboración de un cronograma de actividades en enero 25 de 2016, igualmente se menciona en los comunicados que a diciembre 15 de 2015 la única entidad que adelantó la matriz fue el Fondo de Adaptación ( de 10 entidades que fueron invitadas), por lo anteriormente expuesto se evidencia que no se pudo dar cumplimiento a las actividades dejadas de realizar a través del Convenio 364 de 2015 con Cardique, por lo tanto la observación se mantiene.

#### 3. Actividad Desagregada 7.1 (22)

La entidad informa que: "El cumplimiento de la meta a diciembre de 2015 establece que se debería tener un (1) documento, producto que la DAMCRA entrego en su momento; cabe aclarar que el compromiso entre las partes proyectada para 2015, consistió en avanzar sobre los lineamientos del plan maestro en un 50%. Por lo que al cumplirse este avance, se da por alcanzada la meta para vigencia 2015 en un 100%".

Adicionalmente, la entidad presenta un cuadro donde se presentan los componentes y las actividades de las diferentes fases del Plan Maestro como son: Línea Base, Análisis y Diseño y Seguimiento

#### Análisis Respuesta de la Entidad:

La entidad informa en su respuesta el trabajo adelantado para la elaboración del Plan Maestro, el cual se encuentra en construcción y tiene plazo, según el Convenio de Cooperación hasta el 20 de noviembre de 2016, por lo tanto la actividad “Desarrollo del Plan Maestro Indicador - Lineamiento(s) Formulados = 1, a 31 de diciembre de 2015 no se cumplió. No se evidencia la realización de ajustes o modificaciones a la meta, por lo tanto debido a que los argumentos de la entidad no desvirtúan lo dicho por la esta comisión de auditoría, se valida como hallazgo administrativo.

#### 4. Actividad Desagregada 9.1 (26)

La entidad en su respuesta informa que: *“Debemos resaltar que la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos-DAMCRA- inicio para la vigencia del 2015, sus actividades en el marco de la Ley 1450 de 2011 dando cumplimiento y seguimiento a la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (PNAOCI), hasta cuando fue aprobada el nuevo Plan de Desarrollo 2014-2018, Ley 1753 de 2015 el 9 de junio de 2015*

*Dicha **política integrada para la gestión de zonas marinas** toma como base para su formulación, la Política Nacional Del Océano y los Espacios Costeros PNOEC, formulada por la Comisión Colombiana del Océano 2009 y la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia PNAOCI formulada por el Ministerio de ambiente y Desarrollo Sostenible en el año 2000, que liderada por el Departamento Nacional de Planeación DNP, debe articular en un documento CONPES no solo con la gestión ambiental sino que además, debe incorporar otros sectores incidentes en el componente Marino costero en el país .*

*De esta forma la meta es reportada como 100 % porque efectivamente, de acuerdo al indicador de 1 lineamientos formulados se cumplió ya que el Ministerio entregó al proceso, antes mencionado un documento que ha servido y seguirá sirviendo de base para la construcción del mencionado CONPES, al igual que lineamientos derivados de los talleres con el DNP- CCO”.*

#### Análisis Respuesta de la Entidad:

Sin desconocer el trabajo realizado por la DAMCRA durante la vigencia 2015 con relación al documento elaborado para ser entregado al DNP como insumo para la elaboración del CONPES en cumplimiento del PND 2015 - 2018, no es posible dar cumplimiento a la actividad tal y como está formulada, “Adoptar y Socializar una Política de Desarrollo” por parte del MADS, y no se evidencian ajustes o modificaciones en su formulación para su cumplimiento. No se puede adoptar y socializar una política cuando está en construcción por parte del DNP.



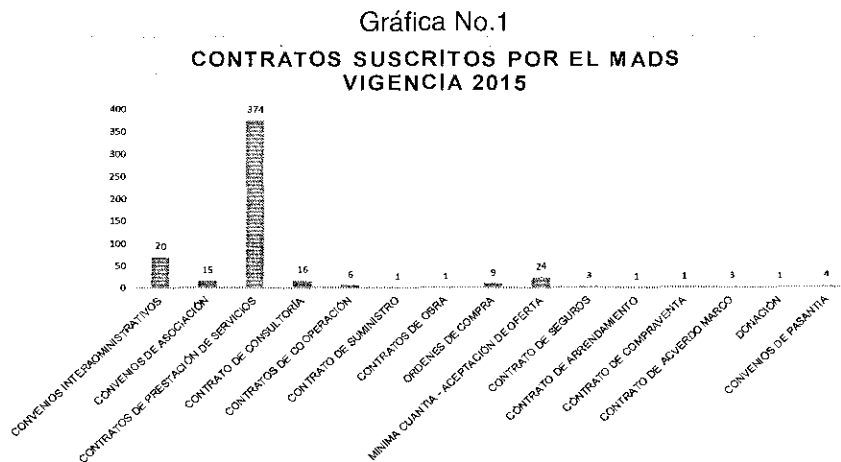
Analizada la información remitida y sustentada por la entidad auditada, se concluye que ésta no cuenta con las razones suficientes que permitan desvirtuar la observación formulada por el Equipo Auditor, razón por la cual ésta se valida como hallazgo administrativo.

### 2.1.3 Legalidad

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la vigencia 2015 suscribió 529 contratos y convenios por un valor de \$88.461.686.469; se liquidaron 118 contratos y convenios de vigencias anteriores por un valor de \$24.820.097.128; para un total de 647 como universo para el ejercicio auditor; por un valor de \$113.281.783.597.

En la auditoría llevada a cabo al MADS, se revisaron 70 contratos que equivalen al 10.8% del universo, por un valor de \$18.356.306.981 que a su vez representan el 21% del valor total de los contratos suscritos y los liquidados en la vigencia 2015.

Los contratos suscritos por el Ministerio se catalogaron de acuerdo con el tipo. En las siguientes gráficas se muestra la variabilidad según número y según el valor de cada tipo de contrato:

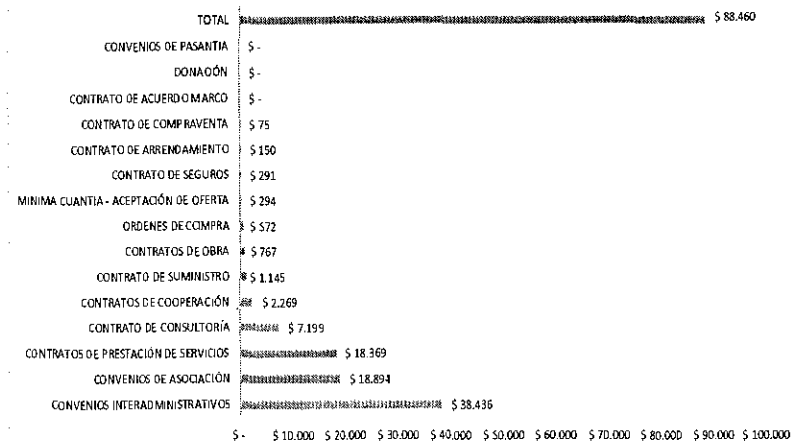


Fuente MADS, elaborada por la CGR

Gráfica No.2



**VALOR DE CONTRATOS SUSCRITOS POR EL MADS**  
**VIGENCIA 2015**  
(EXPRESADO EN MILLONES DE PESOS)



Gráfica 2: Fuente MADS, elaborada por la CGR

De la revisión de los contratos se establecieron los siguientes hallazgos:

**HALLAZGO No.24: Aporte en Especie de Asocars – CONVENIO 288 de 2015.**

Criterio:

Ley 80 de 1993

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

Constitución Política

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

Hechos:

El Convenio 288 de 2015 suscrito con ASOCARS con el objeto de “*Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, financieros y logísticos entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible*”



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

(ASOCARS) para promover la conservación y uso sostenible de los recursos, y ecosistemas marinos, costeros e insulares suscrito con ASOCARS"; en el plan de inversiones presentado por el contratista en el componente de Recurso Humano se incluyen 12 profesionales de las CAR COSTERAS con dedicación del 50% y honorarios por \$127,487,616, que constituyen aporte en especie de ASOCARS al convenio.

Este organismo de control encuentra que este APORTE realizado por ASOCARS, desborda sus competencias y atribuciones, ya que no puede disponer del personal de las CAR, porque esto va en detrimento de los intereses de estas entidades, teniendo en cuenta que los funcionarios no pueden entregar el 50% de su tiempo y adicionalmente contabilizarlo como aporte de la Asociación, esta conducta redundaría en afectación a las 12 corporaciones costeras, quienes serían las que realmente aportan al convenio sin estar directamente vinculadas a él.

Causa:

Lo anterior debido a la no aplicación de los principios constitucionales de administración pública y contractual.

Efecto:

La labor de estos funcionarios de las CAR no debió ser de recibo por parte del Ministerio como entidad contratante, con lo cual la ecuación contractual se afecta toda vez que el aporte de ASOCARS no se realiza realmente.

Respuesta de la Entidad:

En su respuesta el Ministerio describe el tipo de entidad que es ASOCARS y su conformación, así como el soporte normativo, continúa describiendo los órganos directivos y de coordinación, así como los instrumentos estratégicos con que cuenta para la vigencia 2012 – 2015 señalando que su Plan de Acción estratégico el cual tenía por misión "Articular y representar a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible ante diferentes instancias, ejerciendo la vocería en temas de interés para el ejercicio de las funciones misionales de las CAR, en beneficio de la sostenibilidad ambiental del País."

"Es por eso que ASOCARS con la autorización de sus socias ha buscado el fortalecimiento de las CAR Costeras aunando esfuerzos con el Ministerio con el fin de desarrollar diferentes actividades tendientes a posicionar el tema marino al interior de las Autoridades Ambientales y fortalecer el ejercicio de la autoridad ambiental a través de diferentes estrategias.

En tal sentido la Junta Directiva en sesión ordinaria el día 21 de enero de 2015, como consta en el acta 145 (Anexo: Acta No 145 aprob convenio), priorizó la necesidad de seguir generando acciones de articulación con el Ministerio de Ambiente, especialmente con la Dirección de Asuntos

Marino, Costeros y Recursos Acuáticos – DAMCRA, por lo tanto aprobó la realización del convenio DAMCRA 2015, en procura de la generación de espacios de diálogo y concertación buscando la unificación de criterios para la ordenación ambiental del territorio marino costero, para fortalecer las Corporaciones con jurisdicción marino-costera, así como la administración, protección y conservación de los recursos naturales, como patrimonio de todos los colombianos.

Por lo tanto, ASOCARS firma convenios con la exclusiva autorización de sus asociadas dentro de las cuales se encuentran las doce (12) Corporaciones con jurisdicción marino-costera, con el fin de seguir fortaleciendo sus capacidades, teniendo en cuenta que el gobierno nacional les entregó competencias para ejercer funciones de autoridad ambiental en las zonas marinas a través del artículo 208 de la Ley 1450 de 2011 por el cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, sin asignarles presupuesto para titánica labor.”

#### Análisis Respuesta de la Entidad:

De conformidad con los términos de la respuesta de la Entidad se procedió a revisar el Acta No. 145 Enero 21 de 2015 se encuentra que se presentó el convenio de la siguiente forma:

*“Otro proyecto que se encuentra en el grupo de los servicios que se pueden comercializar es el de la gestión para la celebración de nuevos convenios, en este proyecto ya se han identificado y se presentan para aprobación de la Junta Directiva los siguientes:*

*a. Convenio DAMCRA 2015: Continuación en el fortalecimiento institucional de las CARS para la implementación de las competencias en materia marino costera en los siguientes componentes:*

Componente	Meta del MADS que se apoya
Incorporar dentro del ordenamiento ambiental del territorio los ecosistemas marinos, costeros e insulares	Adoptar la Guía técnica para el ordenamiento y manejo integrado de la Zona Costera
	Ejecutar acciones técnicas y financieras para la formulación de los POMIUAACS
Diseñar, coordinar y fortalecer programas de conservación y restauración de ecosistemas marinos, costeros e insulares	Formulación e implementación de protocolos de monitoreo
	Asistir técnicamente en la implementación de los protocolos de Restauración de ecosistemas marinos y costeros
	Consolidar el PMA y el MDS del AMP
Formular e implementar medidas de manejo para la conservación de los recursos hidrobiológicos	Adoptar e implementar el plan de recursos acuáticos
	Seguimiento a las medidas y estrategias de manejo y conservación de los recursos acuáticos presentes en los ecosistemas marinos, costeros e insulares de Colombia.
Implementar medidas de adaptación basadas en ecosistemas	Socialización de la norma de vertimientos y reglamentación del monitoreo de aguas y sedimentos marinos
	Desarrollar medidas de Adaptación con manglares, corales y playas – Proyecto KFW

Valor del aporte del MADS: \$1.453.442.200

Para el desarrollo de este convenio se requiere de la aprobación de la Junta Directiva.”

Como se puede observar en el Acta señalada, ASOCARS socializó el proyecto y sus componentes pero no se encuentra el tema de la observación, que corresponde a la dedicación de los 12 profesionales de las CAR Costeras, por lo cual es pertinente configurar el hallazgo administrativo.



## HALLAZGO No.25: Certificación de Experiencia Profesional

### Criterio:

Uno de los fundamentos para la suscripción de los contratos de prestación de servicios profesionales se encuentra en el Decreto 1510 de 2013:

**“Artículo 81. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales.** Las entidades estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la entidad estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la entidad estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.

Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la entidad estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.”  
(Subrayas CGR para este texto)

### Hechos:

En la revisión de contratos de prestación de servicios profesionales se evidenció que para demostrar la experiencia profesional se anexa y se recibe por parte del MADS copia de los contratos suscritos anteriormente, sin tener en cuenta que de acuerdo con la norma vigente, para demostrar la experiencia se requiere certificarla teniendo en cuenta unos mínimos, pues la simple presentación de copias de contratos, no garantiza que estos se hayan ejecutado tal como se estableció en el clausulado, ya que pueden estar sujetos a situaciones que son normales en los procesos contractuales, tales como una cesión de contrato, terminación anticipada, etc., situaciones que no se reflejan en el documento del contrato en sí mismo. Los casos que se pueden referenciar son los siguientes:

CONTRATO 025 DE 2015. Se certifica experiencia con copias de contratos, así: contrato 144, 288 de 2014 MADS.

CONTRATO 065 DE 2015. Se certifica experiencia con copias de contratos, así: 218 de 2013, 048 de 2014 del MADS.

CONTRATO 73 DE 2015. Se certifica experiencia con copias de contratos, así: 422 de 2013, 253, 526, 487 de 2014 todos de ANLA.

CONTRATO 133 DE 2015. El contratista aporta y el MADS recibe documentos que no son idóneos para certificar la experiencia.

CONTRATO 162 DE 2015. Se reciben contratos como prueba de la experiencia profesional, como los siguientes: contrato 11-11-020-175PS, 12-12-024-093PS del IAvH, 403 de 2012, 117 de 2014 del MADS, 632 de 2012, 0750 de 2013, 0957 de 2014 de la CAR, 091 y 571 de 2014 de MINSALUD.

CONTRATO 191 DE 2015. Se certifica experiencia con copias de contratos, así: 023 de 2013 y 099 de 2014 MADS.

CONTRATO 199 DE 2015. Se certifica experiencia con copias del contrato 167 de 2014 del MADS.

CONTRATO 223 DE 2015. Se certifica experiencia con copias del contrato 540 de 2014 del MADS.

CONTRATO 230 DE 2015. Se certifica experiencia con copias de contratos, así: 015 de 2013, 154 de 2014 MADS, 179 de 2013, 2612 de 2014 Alcaldía Bogotá, 148 de 2014 MINEDUCACION, 155 de 2014 SUPERSERVICIOS, 084 de 2014 COLPENSIONES.

CONTRATO 336 DE 2015. Se certifica experiencia con copias del contrato 196 de 2015

Esta situación tiene como causa que no se han establecido las reglas para acreditación de la experiencia por parte de la Secretaría General del MADS, en cumplimiento de la normatividad vigente, lo que genera el riesgo de contratar con personas que no cumplan con los mínimos establecidos por el Ministerio, es decir que no sean idóneas según los requisitos exigidos.

#### Respuesta de la entidad:

De conformidad con la observación realizada por la Contraloría General de la República, en donde se advierte una presunta violación al Decreto 1785 de 2014, puesto que algunos contratistas del Ministerio, no acreditaron la experiencia conforme lo estipula dicho Decreto; se hace necesario precisar lo siguiente:

Sea lo primero aclarar que el epígrafe del mencionado decreto reza: "*Por el cual se **establecen las funciones y los requisitos generales para los empleos públicos** de los distintos niveles jerárquicos de los organismos y entidades del orden nacional y se dictan otras disposiciones*", es decir, que nos encontramos frente a un decreto que está dirigido a los empleados públicos y no a los contratistas del Estado, como es el caso de los profesionales que se listan en esta observación.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

(...)

Así las cosas, las normas aplicables a los contratistas, no podrán ser la de los servidores públicos, ya que el régimen de éstos, será exclusivamente el señalado para los contratistas del Estado, toda vez que las situaciones jurídicas de uno y otro, no son similares, en soporte de lo anterior, citamos a Función Pública, aclarando que el contrato del Estado, no vuelve al contratista servidor público<sup>12</sup>.  
(...)

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la norma de referencia para verificar la experiencia de los contratos de prestación de servicios es la contenida en el Estatuto de Contratación de la Administración Pública y en particular, el artículo 6 de la ley 1150 de 2007 modificado por el artículo 221 del Decreto 19 de 2012 que indica:

*"Todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales, se inscribirán en el Registro Único de Proponentes del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio principal.*

*No se requerirá de este registro, ni de clasificación, en los casos de contratación directa; contratos para la prestación de servicios de salud; (...) En los casos anteriormente señalados, corresponderá a las entidades contratantes cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes.*

*En dicho registro constará la información relacionada con la experiencia, capacidad jurídica, financiera y de organización del proponente y su clasificación.*

*6.1. Del proceso de inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP). Corresponderá a los proponentes inscribirse en el registro de conformidad con los documentos aportados.*

(...)

Así mismo, en el Manual para determinar y verificar los requisitos habilitantes en los Procesos de Contratación expedido por Colombia Compra Eficiente<sup>13</sup>, en lo atinente a los requisitos habilitantes en la modalidad de contratación directa establece **"La ley no exige establecer requisitos habilitantes en la modalidad de selección de contratación directa pues la Entidad Estatal escoge directamente a la persona natural o jurídica que debe ejecutar el objeto del Proceso de Contratación. Lo anterior sin perjuicio del deber de la Entidad Estatal de revisar la idoneidad del contratista y verificar su capacidad jurídica para obligarse y cumplir con el objeto del contrato."**

En consonancia con la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015 el Manual indica la forma en que se acredita la experiencia en los diferentes procesos de selección, así: **"La experiencia es el conocimiento del proponente derivado de su participación previa en actividades iguales o similares a las previstas en el objeto del contrato. Los proponentes deben registrar en el RUP los contratos que hayan celebrado para prestar los bienes y servicios que pretenden ofrecer a las Entidades Estatales, identificando los bienes, obras y servicios con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel y expresar el valor del contrato respectivo en SMMLV. El registro debe**

<sup>12</sup> Concepto 41621 de 2013 Departamento Administrativo de la Función Pública.

<sup>13</sup> M-DVRHPC-04

contener la experiencia adquirida de forma directa o a través de la participación en proponentes plurales. **Esta experiencia se obtiene con contratantes pública, privada, nacional o extranjera.** No hay límite frente al número de contratos o a la fecha en la cual estos fueron celebrados" (...)

La experiencia no se agota con el paso del tiempo y por el contrario los proponentes adquieren mayor experiencia con el paso del tiempo en la medida en que continúen con sus actividades. (...)

Aunado a lo anterior, teniendo en cuenta que la Ley 1150 de 2007 es la norma de referencia en materia de contratación de estatal, el Ministerio a través de las diferentes direcciones técnicas y del grupo de contratos, verifica por diversos medios (telefónicamente llamando a las entidades a las cuales se prestó el servicio, en SECOP, en el reporte de cámara de comercio sobre inhabilidades, en el SIGEP, y con certificaciones, entre otros) que los documentos allegados por el contratista para acreditar la experiencia tales como contratos, certificaciones, órdenes de compra, sean veraces y se hayan ejecutado a cabalidad.

(...)

En relación a la existencia y aplicación del principio de buena fe dentro del régimen colombiano de contratación estatal, es oportuno destacar que a partir del fundamento constitucional al que se ha hecho mención, el mismo aparece expresamente contenido en el artículo 28 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -Ley 80 de 1993, que, al hacer referencia a los criterios de interpretación de las reglas contractuales, dispone: "**En la interpretación de las normas sobre contratos estatales, relativas a procedimientos de selección y escogencia de contratistas y en la de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrá en consideración los fines y los principios de que trata esta ley, los mandatos de la buena fe.**"

(...)

Por otra parte, el artículo 9 del Decreto 019 de 2012 establece:

**"ARTÍCULO 9. PROHIBICIÓN DE EXIGIR DOCUMENTOS QUE REPOSAN EN LA ENTIDAD.** Cuando se esté adelantando un trámite ante la administración, se prohíbe exigir actos administrativos, constancias, certificaciones o documentos que ya reposen en la entidad ante la cual se está tramitando la respectiva actuación.

Por lo anterior, en aplicación al citado artículo 9, la entidad procedió a verificar la existencia de la documentación en los expedientes contractuales de vigencias anteriores, y el cumplimiento en la ejecución de los mismos con antelación a la suscripción de los contratos de prestación de servicios profesionales.

(...)

Por lo anterior, se solicita al Ente de Control retirar del informe la presente observación por no vulnerarse el Decreto 1785 de 2014 ni ninguna norma legal o constitucional colombiana.

#### Análisis de la Respuesta:

No es el propósito de la observación el sentido como el Ministerio la ha interpretado, la cual es pretender aplicar la normatividad propia de los funcionarios públicos a contratistas, no obstante la norma señalada indica a la Administración

Pública, las reglas para valorar documentos, en este caso que prueben la experiencia profesional o idoneidad.

Por otra parte si tal como asevera el MADS, de acuerdo con la normatividad vigente sobre contratos estatales es la Entidad contratante la llamada a verificar el cumplimiento de los requisitos de quienes aspiran a suscribir contratos, no se encuentra en las carpetas registro alguno que dé cuenta de la verificación de la ejecución de los contratos que se señalaron, y tal como se había manifestado, la suscripción de un contrato no es suficiente para establecer la experiencia a partir de este único documento, es así que se pueden presentar situaciones como la suspensión, la cesión, o la terminación anticipada, situaciones que generan que no se cumpla el plazo establecido en el contrato, por lo cual es necesario tener los registros que evidencien los mecanismos utilizados para determinar cuál fue la real ejecución de los contratos con los que se pretende soportar la experiencia profesional.

Se ratifica el hallazgo como tipo administrativo.

#### **HALLAZGO No.26 (D9): Supervisión Contratos**

Criterio:

La supervisión de los contratos implica el ejercicio de actividades y desde ámbitos: técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico realizar el seguimiento y control con el fin de la consecución del objeto contractual, por lo cual deberán ejercer un control adecuado sobre los contratos encomendados y por otra parte, la Entidad debe tomar todas las medidas necesarias a fin de que los supervisores cumplan en debida forma su labor.

Ley 80 de 1993, **Artículo 4º**- *“De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

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

*(...)*

*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.*

*(...)*

*5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su*



*defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscrito por Colombia.”*

Artículo 26.- *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.”

Ley 1474 de 2011 el artículo 83 señala:

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

*La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.”*

En las diferentes minutas contractuales en la cláusula novena se establece

*(...) el supervisor debe en el ejercicio de sus funciones observar lo dispuesto en el artículo 4 y el numeral 1° del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 y los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, las circulares 8300-3-37982 del 7 de noviembre de 2013 y 8300-2-32822 del 24 de septiembre de 2014 y el manual de contratación de la entidad.*

*El supervisor entre otras funciones tendrá las siguientes: 2. Verificar el pago de los aportes del sistema de seguridad social en salud, pensión, riesgos laborales y/o aportes parafiscales si a ello hubiere lugar, conforme a los términos del contrato... 5. Presentar el informe periódico de supervisión, en el que conste la verificación de la ejecución del contrato conforme los productos y/o informes del mismo. 6. En caso de que se requiera, proyectar el acta de liquidación del contrato. **El supervisor presentará un informe final y el recibo a satisfacción de los productos e informes, por cada uno de los pagos realizados al Contratista.** 7. Verificar que el (la) CONTRATISTA se haya practicado el examen pre ocupacional de que trata el artículo 2.2.4.2.2.18 del Decreto 1072 de 2015 (de conformidad con la obligación indicada en el numeral 11, literal A, de la cláusula segunda del presente contrato), **así como remitir la constancia de lo anterior para su archivo en el expediente contractual.** 8. El supervisor deberá verificar, en el caso que aplique, si los bienes utilizados por el contratista se encuentran en debido estado de conservación. 9...” “**negrillas nuestras**)*



La circular 8000-3-35030 del 16 de octubre de 2015 firmada por el Ministro de la época señala:

*"En este sentido, de conformidad con las funciones de seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato es ejercida por la misma entidad a través del supervisor, se solicita a quienes actúan en dicha calidad, remitir al Archivo de Gestión del Grupo de Contratos todos los soportes documentales que dan cuenta del cumplimiento de las obligaciones contractuales o los compromisos pactados, tales como informes, actas, plan operativo, requerimientos efectuados, entre otros, con el fin de que en el expediente contractual reposen los documentos originales."*

En el manual de contratación respecto del principio de responsabilidad dice:

*"El principio de responsabilidad busca, de una parte, centrar la responsabilidad en los servidores encargados, en general, de responder por sus actuaciones y omisiones contrarias al derecho, que causen perjuicio al contratista, a terceros o a la misma Entidad. Así mismo, pretende enmarcar la responsabilidad de los contratistas en cuanto a su comportamiento en los procesos de selección y en la ejecución de los contratos correspondientes, de tal manera que deberán responder por sus actuaciones y omisiones contrarias al derecho, que causen perjuicio a la Entidad, al manejo de la gestión contractual."*

*El incumplimiento de las funciones propias de esta actividad ocasionará consecuencias de tipo civil, disciplinario, fiscal o penal, para los funcionarios o para quienes externamente estén ejerciendo la labor de supervisión o interventoría"*

Hechos:

- a. CONTRATO 035 DE 2015. En la cláusula TERCERA informes El contratista se obliga a presentar: a) Un primer informe en el mes de enero de 2015, b) siete (7) informes mensuales que contengan las actividades realizadas. c) un informe final que consolide las actividades desarrolladas en ejecución del contrato de acuerdo con las directrices con ocasión del cierre de la vigencia fiscal 2015. El contratista no presenta ninguno de los informes de que trata esta cláusula los soportes de pago los constituye únicamente el informe del supervisor y la planilla de pago de los aportes a la seguridad social. La falta de presentar los informes de que trata la cláusula tercera además de constituir un incumplimiento en los términos del contrato, demuestra irregularidades en el ejercicio de la supervisión del contrato
- b. CONTRATO 73 DE 2015. El CD de la página 116 está vacío.

- c. CONTRATO 196 DE 2015. No se aporta el formato único Hoja de Vida del contratista, ni la coordinación de contratos ni el supervisor requieren al contratista para entregarlo.
- d. CONTRATO DE DONACIÓN 232 suscrito con INVEMAR. No se encuentra acta de ingreso de los bienes al almacén de acuerdo con el numeral 4 de la CLAUSULA CUARTA OBLIGACIONES DE LAS PARTES, sin que el supervisor del contrato haya realizado alguna acción para darle cumplimiento.
- e. Los informes de supervisión no dan cuenta del cumplimiento de las actividades pactadas, lo consignado en los informes de supervisión es general y no al detalle como lo exige la función de supervisión, por lo cual no se puede inferir que las obligaciones se cumplan dentro de los términos pactados, pues dicha situación no se puede verificar con lo consignado en el informe, como se observa en los contratos de la vigencia 2015 Nos. 194, 200, 032, 193, 197, 200, 315.
- f. La cláusula correspondiente al pago en el párrafo primero dice: Para los pagos se requiere la radicación en la subdirección administrativa y financiera de los siguientes documentos 1) informe de actividades 2) certificación de recibo a satisfacción de los informes pactados suscrito por el supervisor del contrato 3) informe periódico de supervisión expedido por el supervisor del contrato por cada pago que autoriza 4) recibos de pago por concepto de aportes al sistema de seguridad social en salud y pensión y al sistema de riesgos laborales y aportes parafiscales si a ello hubiere lugar 5) factura según el caso. En los contratos Nos. 200, 194, 032, 173, 294, 179, 170, 76, de 2015, en el formato que reposa en el expediente, no se puede determinar que en efecto se haya cumplido con lo pactado, no permite determinar qué fue lo que entregó, cuando lo entregó, para que con posterioridad sea revisado por el supervisor y verifique si en efecto cumple con lo establecido y así pueda expedir el recibo de satisfacción debidamente soportado.
- g. La información entregada no se revisa por parte de los supervisores, para verificar si cumple con lo establecido en el contrato, se recibe información en CD en "blanco" caso específico contrato 472, 197 del 2015. Del contrato 193 el informe final que consolida las actividades del objeto





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

contractual no reposa en el expediente; el convenio 157 de 2014 presenta CD identificado con un rotulo con el numero **208**; correspondiente al tercer informe del segundo producto componente "RESPEL" - folios - 1702 - 1703 no tiene información, lo cual fue corroborado con la administración.

- h. Se observa que hay contratos que no están foliados, 197, 193, 179.
- i. Los contratos antes señalados y 315, 310, 472, 184, 284, 115, 315 82, 292 207 convenio interadministrativo 157 de 2014, entre otros no tiene inventario documental.

Causa:

Falta de cumplimiento a lo consagrado en la normatividad existente y compromiso por parte de cada uno de los responsables en la verificación del contenido de cada expediente.

Adicionalmente, por falta de mecanismos de organización y de control detallados en la ejecución de los contratos; carencia de acompañamiento por parte de las oficinas de apoyo pero principalmente en asumir políticas acorde con las normas vigentes que permitan cumplir el deber legal adecuada y oportunamente, las deficiencias en la labor de los supervisores se podría traducir eventuales incumplimientos contractuales.

Respuesta de la Entidad:

Del documento de respuesta se resalta:

*"En relación con el Contrato 035 de 2015 y en particular con el "posible incumplimiento de lo consagrado en la cláusula tercera del Contrato se reitera que al Ente Auditor que a partir del 25 de febrero de 2015 todos los contratistas de la Entidad debían cumplir con el diligenciamiento del formato adoptado por el Ministerio, denominado **"recibo de satisfacción e informe periódico de supervisión"**, por lo cual, para el caso del Contrato 035 de 2015 a partir del segundo pago solamente reposa en el expediente contractual el citado documento, que incluye el informe del contratista, que como ya se mencionó se adoptó en el marco de la política de cero papel, y que es acorde con las obligaciones generales del contratista entre ellas la de "Dar aplicación a las políticas y emplear los formatos del Sistema Integrado de Gestión, Sistema de Seguridad de la Información y demás, aprobados por la Entidad" (ver folios 88 y ss., 89 y ss., 90 y ss., 92 y ss., 95 y ss., 97 y ss. y 101 y ss. 114 y ss y 118 y ss y 123 y ss y 125 y ss)*

*Por otro lado, de acuerdo con lo informado por la Dirección de Bosques, en relación con el Contrato 73 de 2015 suscrito con Fernando Iván Santos Martínez, es posible que el CD que se encontraba en el expediente estuviera dañado borrando así la información sobre la ejecución de contrato, no obstante, se reitera que el contrato culminó a satisfacción.*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

En cuanto al contrato 196 de 2015, y la observación "No se aporta el formato único Hoja de Vida del contratista" en primer lugar se aclara al ente de control que el contrato 73 de 2015 fue suscrito con el señor Fernando Iván Santos Martínez y no con Dimer Yasmani Sotelo Zemanate, y en el expediente si reposa la Hoja de Vida de Función Pública debidamente avala por la Coordinación del Grupo de Contratos (folios 23 – 25)

En relación con el CONTRATO DE DONACIÓN 332 suscrito con INVEMAR, si bien el documento de ingreso de los bienes al almacén no reposaba en el expediente, el Ministerio si dio cumplimiento al numeral 4 de la CLAUSULA CUARTA OBLIGACIONES DE LAS PARTES realizando la entrada de los bienes al inventario del MADS tal como reposa con el comprobante de ingreso de fecha 16 de junio de 2015, la cual ya se encuentra incorporada en el expediente a folio 31.

(...)

En este sentido, teniendo en cuenta que desde la supervisión de los diferentes contratos y convenios se adelantaron las acciones de control, seguimiento, verificación y vigilancia, de manera respetuosa se solicita retirar del informe la observación toda vez que el Ministerio no vulneró ninguna disposición legal aplicable a la materia."

Respuesta de la entidad:

En respuesta la entidad manifiesta que "...consientes de la importancia de la labor de supervisión que ejercen los diferentes funcionarios de la Entidad, la Secretaría General – Grupo de Contratos implementó diversas acciones para dar lineamientos en materia de supervisión, entre ellas relaciona 19 circulares, 6 memorandos y 12 capacitaciones, en diferentes temas y que se debe tener en cuenta la Guía de Buenas Prácticas para reducir el consumo de papel como un primer paso para la implementación de estrategias Cero papel y avanzar en una administración pública eficiente, amigable con el medio ambiente...".

Que se expidió la Circular No. 8300-2-30732 del 14 de septiembre de 2015 dando instrucciones generales a los servidores públicos de la Entidad en relación con el uso eficiente de recursos de la Entidad, así como la Circular 8300-3-13076 mediante la cual se adoptó la política de cero papel.

Agrega que en cumplimiento de lo anterior, " la Secretaría General – Subdirección Administrativa y Financiera, optimizó el procedimiento incluyendo en un solo formato denominado "**recibo de satisfacción e informe periódico de supervisión**" la información financiera, ejecución de actividades, avance del contrato y/o convenio, observaciones del supervisor a los trabajos ejecutados, recibo a satisfacción y autorización de pago, el citado documento fue implementado e incluido en el Sistema Integrado de Gestión a través del código F-A-CTR-04 de fecha 25 de febrero de 2011.

Adicionalmente manifiesta "...en cumplimiento de esta obligación los supervisores presentaron los informes periódicos de supervisión que obran en cada expediente bajo el **Formato de Recibido a satisfacción e informe periódico de supervisión FA-CTR-04.** Contrario a lo que indica el informe de comisión en su observación, en términos de economía administrativa y responsabilidad **No** es necesario que los supervisores detallen en el formato de **Recibido a satisfacción e informe periódico de supervisión F-A-CTO-04, TODAS** las acciones realizadas por el contratista".

Adicional a lo anterior, “que el artículo 83 de la Constitución Política establece el principio de la **buena fe**, la cual se presume en todas las gestiones que los servidores públicos adelanten”..., en lo concerniente a falta de información en los CD, “que son problemas técnicos”.

#### Análisis Respuesta de la Entidad:

El análisis que realiza la entidad no desvirtúa la observación teniendo en cuenta que las irregularidades relacionadas son evidentes y por otra parte los argumentos esgrimidos en cuanto al contrato 035 no son de recibo teniendo en cuenta que era obligación del contratista presentar los informes con forme a la cláusula señalada y al supervisor le correspondía ordenar el pago al recibo de los informes.

Frente al contrato 073 la Entidad manifiesta que si bien el disco estaba dañado o en blanco el contratista cumplió, al respecto se le informa al Ministerio que es su obligación preservar la memoria institucional, por lo tanto los expedientes contractuales deben contener la información y registros íntegros, por lo cual no es de recibo que estando el disco en blanco, no hay irregularidad.

En cuanto al *contratista* se registró erróneamente el número del contrato, siendo el correcto 196 de 2015, pero en el nombre del contratista no hay error y si se revisa el expediente contractual se evidencia que carece de los documentos relacionados, este requerimiento es del orden legal contenido en el decreto 1083 de 2015:

**“ARTÍCULO 2.2.17.10 Formato de hoja de vida.** El formato único de hoja de vida es el instrumento para la obtención estandarizada de datos sobre el personal que presta sus servicios a las entidades y a los organismos del sector público, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto establezca el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Están obligados a diligenciar el formato único de hoja de vida, con excepción de quienes ostenten la calidad de miembros de las Corporaciones Públicas:

(...)

3. Los contratistas de prestación de servicios, previamente a la celebración del contrato.”

En cuanto al contrato 332, es evidente que la carpeta no se encuentra completa y esto es responsabilidad del supervisor, de acuerdo con el contenido del Manual de Contratación vigente que señala funciones administrativas entre las cuales se encuentra: “Organizar el archivo de la supervisión del contrato”.

Adicionalmente el archivo del contrato 014 de 2013 incluye informes del convenio 110 de 2010, lo cual es una irregularidad de la cual el supervisor es responsable tal como se señaló en el párrafo precedente.





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

#### Análisis Respuesta de la Entidad:

Se observa por este órgano de control que el hecho de incluir en un solo formato denominado "**recibo de satisfacción e informe periódico de supervisión**" no es funcional. Además se recuerda que lo pactado en el contrato, es Ley para las partes, y en los contratos se establece el procedimiento a seguir. El estado desembolsa unos recursos y como contraprestación a ello exige que sean debidamente soportados, no debe restringir la información, por cuanto existen diferentes medios para soportar lo que dice en el formato.

Independientemente de la política de cero papeles, esto no es óbice para que se dé cumplimiento a lo pactado en el contrato y quede plenamente determinado y soportado, cada uno de los momentos contractuales que le puedan garantizar al Estado que en efecto se cumplió con las obligaciones. La política de cero papel, no es dejar de exigir obligaciones debidamente pactadas, las cuales deben estar soportadas, para que independientemente por quien lo solicite, con el transcurrir del tiempo, se pueda ubicar, consultar o establecer responsabilidades por omisiones que pongan en riesgo los recursos del Estado.

No se puede perder de vista, lo establecido en las circulares expedidas por el mismo Ministerio, "*sobre el cumplimiento del objeto del contrato es **ejercida por la misma entidad a través del supervisor**, se solicita a quienes actúan en dicha calidad, remitir al Archivo de Gestión del Grupo de Contratos todos los soportes documentales que dan cuenta del cumplimiento de las obligaciones contractuales o los compromisos pactados, tales como informes, actas, plan operativo, requerimientos efectuados, entre otros, con el fin de que el expediente contractual reposen los documentos originales.* (Negrilla nuestra).

De lo anterior hace parte la información recibida en CD como cumplimiento del objeto contractual, por cuanto forma parte del patrimonio documental de la entidad y puede ser consultada con posterioridad en cualquier momento y son productos que se dan por recibidos por la administración y tienen costos representativos.

Respecto a los CD en blanco, no se comparte lo manifestado por la Administración que son problemas técnicos, por cuanto previo a expedir por el supervisor, los certificados de cumplido a satisfacción, se debe verificar el contenido para establecer si cumple con los estándares de calidad exigidos y así ordenar el pago, en aras de garantizar el buen uso de los recursos públicos.

Así las cosas, se ratifica el hallazgo administrativo y su posible incidencia disciplinaria, dada la reiteración de las irregularidades en cuanto a la supervisión de contratos.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## HALLAZGO No.27 (D10): Registro Presupuestal – Convenio Interadministrativo 364

Criterio:

La Ley 111 de 1996 establece en el Artículo 71, que:

*"Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. (El subrayado es nuestro)*

*Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativo."*

*"(...) El Consejo de Estado en varias providencias, al evaluar los cambios introducidos por la ley 80 de 1993 respecto de la existencia y ejecución del contrato estatal, afirmó que este nace a la vida jurídica cuando se cumplen las condiciones previstas en el primer inciso del artículo 41, a pesar de que no se hayan cumplido los requisitos necesarios para su ejecución, tales como el relativo al **registro presupuestal**. Sin embargo, la anterior posición fue modificada por la Sala en providencias proferidas a partir del auto del 27 de enero de 2000, en el que se afirmó que el **registro presupuestal** es un requisito de "perfeccionamiento" del contrato estatal, de conformidad con la reforma introducida a la ley 80 por el artículo 49 de la ley 179 de 1994, compilado en el artículo 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, decreto ley 111 de 1996. En esta oportunidad la Sala reitera la posición asumida antes del precitado auto y advierte que la condición relativa al **registro presupuestal**, no es una condición de existencia del contrato estatal o de su "perfeccionamiento", es un requisito necesario para su ejecución. A diferencia de lo afirmado en las precitadas providencias, la Sala considera que el Estatuto Orgánico de Presupuesto no modificó la ley 80 de 1993 en cuanto a los requisitos de existencia del contrato estatal, por las siguientes razones: a. Cuando el Estatuto Orgánico de Presupuesto alude a los actos administrativos no se refiere al contrato estatal. El contrato estatal no es una especie de acto administrativo, pues aunque los dos sean actos jurídicos, el primero es esencialmente bilateral en tanto que el segundo es eminentemente unilateral. b. La Ley 80 de 1993 no es contraria al Estatuto Orgánico de Presupuesto, sus disposiciones son concordantes con los principios de dicha ley."*

Hechos:

CONVENIO 364 DE 2015 suscrito con CARDIQUE. En la revisión de los documentos que conforman la carpeta del expediente contractual se evidenció que el convenio fue suscrito el 9 de junio de 2015, y el Registro Presupuestal del Compromiso No. 221515 se efectuó el 02 de junio de 2015, es decir que se realizó 8 días antes de la fecha de suscripción del contrato, incumpliendo con la normatividad vigente, toda vez que si este es requisito de perfeccionamiento del contrato es lógico que deba existir previamente, sin embargo se reitera que el registro fue anterior a la suscripción del Contrato.

Causa:

Inaplicación de los procedimientos legales y administrativos, el Grupo de Presupuesto debe verificar los soportes entregados para efectuar el Registro.

Efecto:

Registros Presupuestales que distorsionan la realidad de financiera de la entidad, incumpliendo la normatividad vigente.

*Respuesta de la Entidad:*

El Ministerio en su respuesta argumenta:

#### **GESTION PRESUPUESTAL**

*Una vez analizada la observación se pudo evidenciar que la gestión presupuestal expidió el Registro Presupuestal No. 221515 realizado el 02 de junio de 2015 cumpliendo con los requisitos legales establecidos presupuestalmente para su expedición:*

- 1. La gestión presupuestal **contó con el documento soporte idóneo** como fue el Convenio No. 364 propiamente dicho, el cual quedó relacionado en el campo denominado DOCUMENTO SOPORTE en el cuerpo del Registro Presupuestal en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF.*
- 2. El número del registro se dio de manera consecutiva y automática y fue generado por el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF al igual que la fecha de registro.*
- 3. El Registro Presupuestal en el SIIF identifica el tercero beneficiario que fue la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique CARDIQUE identificado con NIT 800.254.453.*

*Por lo anterior, como quiera que el número del Convenio 364 quedo registrado en el cuerpo del Registro Presupuestal expedido a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF el día 02 de junio, se evidencia que el área encargada de la gestión presupuestal **contó con el documento soporte idóneo.***

*Por otra parte, analizada la ejecución de la cadena presupuestal de este Convenio en el SIIF, se observa la siguiente Trazabilidad Presupuestal.*

- El día 22 de abril de 2015 se generó el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No.26115 por la suma de \$200.000.000,00.*
- El día 02 de junio de 2015 se generó el Registro Presupuestal No.221515 por la suma de \$200.000,00 soportados en el convenio No. 364 a nombre de Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique CARDIQUE.*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- El día 23 de noviembre se realiza una reducción al Registro Presupuestal No. 221515 por la suma de \$200.000.000,00.
- El día 04 de diciembre se realizó una reducción al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 26115 por la suma de \$200.000.000,00

*En consecuencia, de la información que reposa en el SIIF se puede evidenciar que con cargo a este Registro Presupuestal no se realizó ninguna erogación del presupuesto.*

### **GESTIÓN CONTRACTUAL**

*Sobre el particular se precisa que por un error humano, se puso en el contrato la fecha incorrecta, no obstante de conformidad con lo consagrado en el artículo 83 constitucional las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.  
(...)*

*De otro lado, dando aplicación a lo establecido en con el título III capítulo I Artículo No. 45 de la Le 1437 de 2011 que señala: "Corrección de errores formales. En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda".*

*En este sentido, en aplicación del principio de buena fé, la única fecha que debe tenerse como fecha de inicio del Convenio 384 es la del 2 de junio de 2015, de acuerdo con la trazabilidad que se le puede dar al tema en el SIIF ya que la fecha del 9 de junio se dio por un error involuntario de digitación.*

### **SOLICITUD DE LA ENTIDAD**

*Por lo anterior, de manera respetuosa se solicita al equipo auditor modificar el alcance del hallazgo de disciplinario a administrativo, toda vez que la Entidad expidió el Registro Presupuestal con documento soporte idóneo tal como lo establece las normas presupuestales vigentes.*

### **Análisis Respuesta de la Entidad:**

El hecho aducido por el Ministerio de que el Convenio no se ejecutó y consecuentemente se realizó una reducción en el registro presupuestal del 100% del valor del contrato, no es argumento suficiente para desvirtuar la observación, teniendo en cuenta que al respecto de la fecha de Registro Presupuestal, el Ministerio manifiesta que "El día 02 de junio de 2015 se generó el Registro Presupuestal No.221515 por la suma de \$200.000,00 soportados en el convenio No. 364 a nombre de Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique CARDIQUE" entonces el razonamiento que sigue es que el documento que se registró no es idóneo, teniendo en cuenta que no estaba suscrito, porque tal como se señaló el convenio está fechado el 9 de junio de 2015 y así lo registró el Ministerio en el SIRECI adicionalmente el documento previo "ACTO ADMINISTRATIVO DE JUSTIFICACIÓN



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRATACIÓN DIRECTA” también es del 9 de junio, razón por la cual no se acepta la respuesta del error en la fecha.

Se ratifica el hallazgo administrativo con posible connotación disciplinaria, puesto que la respuesta de la entidad no desvirtúa las observaciones presentadas por la CGR.

#### **HALLAZGO No.28: Acta Liquidación Convenio Coralina**

Criterio:

La liquidación de los contratos tiene como propósito verificar la ejecución de estos, y reflejar las condiciones en las cuales se desarrolló el contrato, los plazos, los términos, las modificaciones presentadas y el presupuesto involucrado.

La Ley 80 define la obligación de liquidación de los contratos:

“Artículo 60º.- De Su Ocurrencia y Contenido. Los contratos de tracto sucesivo, aquéllos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación. (...) En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.”

Colombia Compra Eficiente en el desarrollo de su función asesora ha señalado: “Antes del inicio del contrato, deben cumplirse los siguientes requisitos: (i) La aprobación de la garantía cuando el contrato la requiera; (ii) La existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras, y (iii) La acreditación de que el contratista se encuentra al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, en los términos que establezca la normativa”.<sup>14</sup>

Hechos:

Convenio 323 de 2015, suscrito con CORALINA. En el acta de liquidación se señala como fecha de cumplimiento de los requisitos de ejecución la fecha 17 de junio de 2015, sin embargo esta no corresponde porque se debe tomar la del 14 de agosto de 2015, fecha en la que se aprueba la póliza de responsabilidad civil extracontractual.

---

<sup>14</sup> <http://www.colombiacompra.gov.co/content/cuales-son-los-requisitos-de-perfeccionamiento-y-de-ejecucion-del-contrato-estatal>



Causa:

Esta situación se presenta por debilidades en la apreciación íntegra de los expedientes contractuales.

Efecto:

Lo anterior, puede llevar a que se cometan errores por la falta de congruencia entre la ejecución del contrato y los registros elaborados de este, con consecuencias de diversa índole, llegado el caso pueden verse comprometidos los intereses económicos de la Entidad, por las imprecisiones cometidas en los documentos de elaboración de la Administración Pública.

Respuesta de la Entidad:

Del documento de respuesta se extrae lo siguiente:

*"Atendiendo lo expresado en la observación se procede a revisar nuevamente los documentos y soportes de ejecución del convenio encontrando que los mismos se encuentran ajustados a los términos y condiciones señalados en el respectivo convenio, no obstante revisado el contenido del acta de liquidación del convenio 323 se observa que en la parte pertinente a la fecha del cumplimiento de los requisitos de ejecución se incurrió en un error involuntario de digitación.  
(...)"*

*De acuerdo con lo anterior este despacho procedió a dar alcance al acta de liquidación de la cual se anexa copia en el sentido de indicar que la fecha correcta del cumplimiento de los requisitos de ejecución es 14 de agosto de 2015 y no como se indica en el acta de fecha 25 de julio de 2016 (ver anexo)."*

Análisis Respuesta de la Entidad:

Tal como lo señala el Ministerio en su respuesta, se incurrió en un error en el acta de liquidación del contrato señalado, no obstante, haberse corregido mediante la emisión del "ALCANCE ACTA DE LIQUIDACIÓN CONVENIO" del 1 de noviembre de 2016, con el documento se elimina la irregularidad identificada en la revisión de los contratos por el Grupo Auditor, en el caso particular.

Es evidente que el MADS debe diseñar controles, o si estos existen aplicarlos para evitar que se incurra en estos errores, que puede traer consecuencias para el Ministerio, riesgo que se minimiza adoptando los mecanismos administrativos idóneos.

Por lo anterior se mantiene lo señalado, dando lugar a un hallazgo administrativo.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

### **HALLAZGO No.29 (D11): Tipología y Naturaleza del Contrato.**

El artículo 32 de la Ley 80 de 1993 señala que son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades y define algunos contratos estatales, a título enunciativo.

El Manual de Contratación del Ministerio, establece los contratos que está facultado el MADS para suscribir.

La CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA - CRC y PATRIMONIO NATURAL FONDO PARA LA BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS, suscribieron el Convenio 02 del 30 de enero de 2015, que tiene por objeto: *“Aunar esfuerzos administrativos, logísticos, financieros y-o a través de consecución de bienes y servicios, con el propósito de apoyar la realización y desarrollo de la II Expedición Técnico y Científica al Macizo Colombiano”.*

A fin de vincularse a la ejecución del convenio, el Ministerio suscribe como contrato principal el acuerdo de voluntades denominado OTRO SI No. 2 AL CONVENIO 02 DE 2015, como único contrato suscrito con la CRC y Patrimonio Natural, evidenciando que la naturaleza y tipología de contrato que no guarda relación con las categorías establecidas en las normas.

La figura de OTRO SI, en un convenio en el que no es parte el Ministerio no es la vía para hacer parte de un convenio suscrito con anterioridad, mediante el cual se pretende aclarar, modificar, complementar un contrato, y por tanto no es viable utilizar y suscribir un OTROSÍ de un convenio ajeno al Ministerio, dándole el carácter y alcance de convenio principal

Con el objetivo pretendido con el documento es adherirse al acto que se encontraba en ejecución suscrito con antelación, sin embargo se reitera esta no es la vía legal.

Esto sucede por deficiencias en la aplicación del criterio jurídico al definir el tipo de contrato que se suscribe por parte de la Administración, y tiene como efecto el incumplimiento normativo y la falta de adecuación de los actos del ministerio a los preceptos contractuales.

La presente observación se traslada con presunta connotación disciplinaria.

Respuesta de la Entidad:

“Como bien lo define el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el estatuto,

aquellos previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o los derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo define la misma norma, los cuales no son restrictivos.

Como se infiere del artículo mencionado, el estatuto contractual permite que las entidades públicas puedan adelantar aquellos negocios jurídicos que consideren convenientes, siempre y cuando, se ajusten a los principios consagrados en las leyes que regulan el derecho contractual.

De acuerdo con lo establecido en el Estatuto General de Contratación, las entidades tienen una autorización general para suscribir TODOS los actos jurídicos que emanen del ejercicio de la autonomía de la voluntad encaminados a cumplir con los fines estatales. En consecuencia, la manifestación de la voluntad constituye un principio básico y elemental para la formación o extensión de los efectos de un contrato, sea éste privado o público; y, por lo tanto, en ejercicio de la autonomía de la voluntad y por el principio de colaboración armónica, las entidades puedan hacerse parte en Convenios suscritos por otras entidades a través de la figura de la adhesión, en cumplimiento de la autorización expresa que confiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Con el fin de llevar a cabo la figura de adhesión, estos criterios deben acompañarse armónicamente con los preceptos establecidos en el artículo 95 (asociación entre entidades públicas) y 96 (asociación con entidades sin ánimo de lucro) de la Ley 489 de 1998, así como el artículo 355 de la norma superior, a lo cual se da cumplimiento conforme con el estudio de justificación de la necesidad.

En relación con la suscripción del otrosí N° 2 al Convenio N° 001 de 2015, celebrado entre la Corporación Autónoma Regional del Cauca -CRC- y Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, es preciso mencionar que se trata de un acto jurídico expedido en materia contractual, por medio del cual se hace una modificación al Convenio con el fin de incluir a una nueva entidad, esto es, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el fin de qué, a partir de la suscripción de esta modificación, se hiciera parte del Convenio que ya se encontraba en ejecución entre las dos entidades mencionadas.

(...)

Así las cosas, en el caso que nos ocupa, la Corporación Autónoma Regional del Cauca -CRC- y el Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas se unieron para aunar esfuerzos con el propósito de permitir el desarrollo, fortalecimiento y consolidación del sistema regional de áreas protegidas del macizo y en desarrollo del mismo se presentó la propuesta de realizar la segunda expedición técnica científica al macizo colombiano, que por estar en la jurisdicción de la Corporación Autónoma del Cauca, hizo necesario vincular entidades cooperantes del Estado, con lo cual se cumple lo prescrito por la Corte Constitucional en cuanto a las modificaciones y su finalidad.

De acuerdo con el estatuto de contratación, las entidades pueden celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y que requieran el cumplimiento de los fines estatales, es por ello que en virtud de dicho principio básico del derecho contractual, la Entidad se vinculó contractualmente mediante la figura de otrosí, ya que no era posible suscribir un contrato independiente, pues su fin era unirse con la CRC, Patrimonio Natural y demás socios estratégicos para desarrollar el objeto contractual y cumplir con las obligaciones específicamente contempladas en virtud de ese objeto específico.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Como se puede evidenciar, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dio cabal cumplimiento al Estatuto General de Contratación, por lo que, se solicita muy respetuosamente, excluir la presente observación del informe del Ente Auditor.

Esperamos que las respuestas sean satisfactorias y evidencien la gestión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.”

#### Análisis de Respuesta de la Entidad:

La Contraloría insiste que la figura del OTROSÍ no es el medio adecuado para que el Ministerio asuma compromisos frente a otras Entidades del Estado.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua<sup>15</sup> define el OTROSÍ de la siguiente manera:

“OTROSÍ

Del lat. *Altĕrum* 'otro' y *sic* 'así'.

1. adv. **Además.** U. m. en leng. Jurídico.

2. m. Der. Cada una de las peticiones o pretensiones que se ponen después de la principal”

Por su parte el diccionario jurídico de Cabanellas, se define el OTROSÍ como:<sup>16</sup>

“Otrosí:

Como adverbio, además, demás de eso. (S)u uso es casi exclusivamente forense; al punto de que se ha substantivado para referirse a cada una de las pretensiones o peticiones que se agregan a la principal de un escrito judicial. Constituye como posdata de los escritos cuando, después de firmados, se quiere agregar algo sin necesidad de rehacerlos; lo cual obliga a firmar el otrosí u otrosíes añadidos.”

Así las cosas, la suscripción de un otrosí implica necesariamente la existencia de un documento principal anterior, del cual necesariamente el Ministerio debe ser parte, porque no es entendible que se pretenda modificar por una Entidad un acuerdo de voluntades al que no ha acudido en ninguna calidad.

---

<sup>15</sup> <http://dle.rae.es/?id=RLRAGB2>

<sup>16</sup> Guillermo Cabanellas de Torres, DICCIONARIO JURÍDICO ELEMENTAL en la página web: <https://es.scribd.com/doc/27671641/Diccionario-Juridico-de-Guillermo-cabanellas-de-Torres>

Para este la CGR es claro que la modificación de los contratos es completamente legal, pero lo que no encuentra ajustado a derecho este ente de control es que el contrato principal del Ministerio termine siendo un OTROSÍ.

Por lo señalado se ratifica como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### 2.1.3.1 *Defensa Judicial de la Nación*

En la información reportada a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por la Oficina de Control Interno del MADS, según información enviada por la Oficina Jurídica, existen 1198 procesos llevador por la entidad, 688 activos y 510 terminados y verificados en el aplicativo EKOGUI establecieron que de los 688 procesos activos 621 están incluidos en el sistema y 67 no.

Respecto a la verificación de la provisión contable la Oficina Asesora Jurídica reporta 1055 procesos entre activos y terminados y haciendo comparativo con el aplicativo 13 procesos no aparecen en éste; 611 no tienen provisión contable y 431 sí. En la verificación de calificación de riesgo reportaron 1055 procesos haciendo el comparativo con el aplicativo encontraron 13 procesos que no aparecen en este, 197 no tienen calificación de riesgo y 845 sí. También se presentaron 25 solicitudes de conciliaciones extrajudiciales.

Según información reportada por el MADS en el SIRECI, corresponde a 713 procesos, de los cuales 590 se encuentran en primera instancia; 91 en segunda instancia y 32 recursos extraordinarios (casación, consulta y revisión).

En el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado E-KOGUI, se reporta la información de los procesos judiciales que adelanta el Ministerio, así mismo en el reporte de la cuenta que se realice en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes - SIRECI se diligencia en el formato F9 la información referente a la defensa judicial de la Entidad, revisados los reportes contenidos en los dos sistemas se encontró lo siguiente:

**HALLAZGO No.30 (PAS3-OI-4) :** Sistema Único Gestión e Información Litigiosa del Estado - EKOGUI – Reporte SIRECI procesos judiciales

Criterio:

El numeral 2 del Artículo 6 del Decreto Ley 4085 de 2011 establece que serán vinculantes para las entidades públicas del orden nacional todos los instructivos que emita la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado relativos al Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado. Así mismo, el Artículo



2.2.3.4.1.5 del Decreto 1069 de 2015 señala que los protocolos, lineamientos e instructivos para la implementación y uso adecuado del Sistema Único Gestión e Información Litigiosa del Estado - EKOGUI, serán fijados por la Dirección de Gestión Información de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y tendrán carácter vinculante para las entidades y organismos destinatarios de dicho Decreto. El incumplimiento de las normas previstas en el Decreto Ley 4085 de 2011 y el Decreto 1069 de 2015, así como de los protocolos, lineamientos e instructivos para la implementación y uso adecuado del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado – EKOGUI, acarreará a los usuarios del Sistema las sanciones previstas en el Código Único Disciplinario.

El Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado - EKOGUI - es el único sistema de gestión de información litigiosa del estado, creado para el seguimiento de la actividad judicial y extrajudicial del Estado, ante las autoridades nacionales e internacionales.

También se debe tener en cuenta que la información en el sistema debe ser plenamente coincidente con el reporte **SIRECI** – Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas, formato F- 9 que se realiza en la Contraloría General de la República con corte a 31 de diciembre de cada vigencia.

Hecho:

De la información reportada por el MADS en el SIRECI, Formato F- 9 Procesos Judiciales, se tomó una muestra de 15 procesos en segunda instancia en contra del Ministerio como se observa a continuación:

**Tabla No.7**  
**Procesos Judiciales**

ITEM	Nº DEL PROCESO	ACCIÓN
1	41001333300220120011700	CONTENCIOSO
2	47001310500520130013201	LABORAL
3	05001310501220110112700	LABORAL
4	05001310501520100032600	LABORAL
5	05001310501120090037101	LABORAL
6	05001310500520110014900	LABORAL
7	47001333100220080077300	CONTENCIOSO
8	70001333107320110042201	CONTENCIOSO
9	25000232500020040390301	CONTENCIOSO
10	05001333100320110070401	CONTENCIOSO
11	05001310501320090037902	LABORAL
12	05001310502120100277000	LABORAL
13	19001333100120130040800	LABORAL
14	41001333100520110039201	CONTENCIOSO
15	47001333100720090075400	CONTENCIOSO

Fuente: SIRECI

De los cuales se observó que solo tres de ellos se encuentran registrados en el Sistema Unico Gestión e Información Litigiosa del Estado – EKOGUI de acuerdo a la siguiente tabla:

**Tabla No.8**  
**Registros Ekoguí**

NUMERO DE PROCESO	No. EKOGUI	OBSERVADO
41001333300220120011700 ITEM 1	318407	Desfavorable segunda instancia – no tiene apropiación- Activo - Juzgado Administrativo segundo de Neiva
05001310501520100032600 ÍTEM 4	156410	Segunda instancia – desfavorable – Terminado – Juzgado quince laboral Circuito de Medellín
47001333100720090075400 ITEM 15	156572	Desfavorable segunda instancia – terminado- no tiene provisión contable o tiene cero – Juzgado séptimo Administrativo de Santa Marta.

Fuente: Registros EKOGUI

Causa:

Falta de procedimientos claros y canales de comunicación entre la Oficina jurídica y el administrador y seguimiento de la oficina de Control Interno; así como la optimización de recursos para la gestión del ciclo de defensa jurídica y definición de estrategias.

Efecto:

Como fuente oficial de la información sobre la actividad litigiosa del Estado no se alimenta oportunamente con la información que reporten sobre la actividad litigiosa. Motivo por el cual no hay coherencia entre la información en la cuenta y la registrada en el Sistema Unico de Gestión e Información Litigiosa del Estado – “EKOGUI”.

Respuesta de la Entidad:

Dentro de la respuesta dada por el MADS, se refirió a lo manifestado por la Oficina Jurídica, que de acuerdo con lo verificado dentro del Sistema Unico de Gestión e Información, litigiosa del Estado EKOGUI- logró establecer que los 15 procesos enlistados se encuentran debidamente registrados, que se observa un error humano respecto de uno de ellos, motivo por el cual solicita no tener en cuenta





esta observación y verificar como se realizó la consulta de cada uno de los procesos dentro del aplicativo.

La Oficina de Control Interno, manifestó que de acuerdo a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 2.2.3.4.1.14 del Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho (1069 de 2015), las Circulares Externas Nos.014, 015 del 2 de julio de 2015, 02 del 29 de enero y 04 del 24 de junio de 2016, emitidas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; presentó los informes semestrales comprendidos entre el 1 de enero al 30 de junio y el 1 de julio al 31 de diciembre de 2015, donde evidencio entre otros lo siguiente:

*"Certificación del 1 de enero al 30 de junio de 2015*

- *Diferencias entre lo registrado en el Sistema EKOGUI, y lo reportado por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Por lo anterior, se recomienda a la Oficina Asesora Jurídica realizar las verificaciones y ajustes a que haya lugar.*
- *Se recomienda al administrador de la entidad requerir a los apoderados la actualización permanente de los procesos y conciliaciones extrajudiciales dentro del Sistema, a fin de mantener actualizada la información litigiosa; así como realizar el cargue de las fichas técnicas.*
- *Se recomienda al administrador de la entidad coordinar con la Subdirección Administrativa y Financiera, la información correspondiente a la indexación de las provisiones contables, con el fin de que se mantenga actualizado el valor de la provisión en el Sistema EKOGUI, de acuerdo a los lineamientos impartidos..."*

Certificación 1 de julio al 31 de diciembre de 2015.

En esta certificación se observaron las mismas debilidades que en la anterior. Adjuntan las dos certificaciones

Análisis Respuesta de la Entidad:

No es de recibo para la CGR, lo expuesto por la Administración - Oficina Jurídica, por cuanto es bien sabido que la información relacionada en el SIRECI, es el MADS quien la reporta. Respecto al EKOGUI se ingresó a la página – Agencia de Defensa Jurídica del Estado, con el perfil de Control Interno y se hizo la verificación de los procesos del SIRECI en el EKOGUI de acuerdo a la muestra, se bajó la base de datos de procesos judiciales y también se verificó en el módulo de auditoría de registros del EKOGUI.

Al realizar el cruce según muestra seleccionada se observó que de los quince (15) procesos, sólo se encontraban registrados en el EKOGUI tres (3). Situación que fue puesta en conocimiento de la administración y corroborada, de lo cual se





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

tienen los soportes correspondientes, que determinan que en efecto sólo estaban registrados tres procesos, en el momento de la consulta y no como lo dice en la respuesta la administración. De otra parte se observa que Oficina de Control Interno también determinó debilidades en el cruce de la información en las dos certificaciones expedidas.

Por lo anterior, se confirma la observación como hallazgo administrativo y se dará traslado a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

### **HALLAZGO No.31 (OI-5): Concepto para determinar Las Provisiones Contables**

Criterio:

De acuerdo con lo informado por la Oficina Jurídica del MADS el concepto para realizar las provisiones contables que dan respaldo presupuestal a las posibles pagos que deba hacer el Ministerio es el siguiente:

“El capítulo V del Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública describe el procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de los procesos judiciales, trámites arbitrales, conciliaciones extrajudiciales y embargos decretados y ejecutados en contra o a favor de las entidades públicas como una “metodología de reconocido valor técnico”, pero no la define de manera específica y permite a cada entidad darle significados y aplicaciones diversas, es así como para el año 2015 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible calculó la provisión contable en caso de pérdida de los procesos judiciales tomando como base los fallos considerados como desfavorables consignados en el formulario SIRECI presentado a la Contraloría General de la República, provisionando el 100% de las pretensiones de cada demanda fallada desfavorablemente.

Es de anotar que existen procesos judiciales que no cuentan con una pretensión económica determinada como lo son: los procesos de Restitución de Tierras, acciones populares, de nulidad, nulidad por inconstitucionalidad, de cumplimiento, y los procesos penales, por lo que no se provisionan contablemente.

Para realizar la verificación del monto de la provisión contable para el año 2015 se debe abrir el documento denominado SIRECI 2015, filtrar la columna S denominada “fallo o sentencia”, seleccionar “en contra” y dirigirse a la columna R denominada “monto de la provisión contable” y sumar los valores”.

Hechos:

Es importante hacer mención de la responsabilidad de presentar en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes — SIRECI, la información real del sujeto de control, contenida en la Resolución 7350 de 2013 de la Contraloría General de la República, en el artículo séptimo: *DE LA CUENTA O INFORME ANUAL CONSOLIDADO. Los jefes de entidad o los representantes legales, o quien haga sus veces en los sujetos de control de la Contraloría General de la República, son responsables de rendir la cuenta*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*o informe anual consolidado por entidad sobre su gestión financiera, operativa, ambiental y de resultados.*

Teniendo como base el criterio señalado se procedió a verificar el SIRECI, encontrando que tal como se manifestó en el concepto de las provisiones, se encuentra plena coincidencia con lo registrado en el Acta 003 de 16 de febrero de 2016, en donde se realiza una “*conciliación entre los valores reportados por la Oficina Jurídica y Contabilidad cuenta 271005 Litigios*”, y como tal se registró como pasivos estimados con corte a 31 de diciembre de 2015 la suma de \$7.779.550.566, se reitera suma que se encuentra reflejada en SIRECI, de acuerdo con las celdas que tienen valor de provisión que corresponden a 17 de las 49 filas que registran procesos con sentencia “EN CONTRA”, las restantes 32 tienen como monto de provisión \$0.

Con este dato, de los procesos que no tienen asociado un monto provisionado se procedió a filtrar las celdas excluyendo los procesos que según el concepto de la provisión no deben tener un valor asociado, especialmente los que tiene como referencia la acción CONSTITUCIONAL, encontrando que hay 18 acciones CONTENCIOSAS y LABORALES que tienen como monto de provisión \$0, y sobre los que se considera deben estar provisionados, según el criterio expuesto por la Oficina Jurídica del Ministerio.

De lo registrado en la tabla presentada a continuación se puede concluir que: El valor indexado de los procesos de las acciones laborales y contenciosas, la columna se denomina VALOR DEL PROCESO INDEXADO, cuya sumatoria asciende a un monto de \$9.516.164.596, de los cuales está provisionado según este sistema un proceso por valor de \$14.012.424.

Dentro de los procesos que se registran en EKOGUI de los cuales hay 7 procesos que se encuentran en SIRECI provisionados por un valor de \$77.169.285, los demás, 10 procesos registrados en SIRECI no se encuentran registrados en el EKOGUI, a la fecha de revisión de los sistemas.

Se realizó cotejo con los registros del sistema EKOGUI, y a la tabla de datos se le adicionó una columna que se denominó PROVISION SIRECI, obteniendo lo siguiente:

**Tabla No.9**  
**Registros EKOGUI**

ITEM	ID KOGUI	CÓDIGO ÚNICO DEL PROCESO ACTUAL	ACCIÓN	VALOR INICIAL DEL PROCESO	VALOR INDEXADO OEL PROCESO	VALOR DE PROVISIÓN CONTABLE EN CASO DE PÉROIDA	PROVISIÓN SIRECI	ETAPA ACTUAL	INSTANCIA	SENTIDO DE FALLO PRIMERA INSTANCIA	ESTADO DEL PROCESO	FECHA DE TERMINACIÓN DEL PROCESO
1	156307	05001310500120090027200	Ordinario Laboral	\$4,969,000	\$6,894,540	\$0		FALLO DEL RE	3	O	Activo	
2	156410	05001310501520100032800	Ordinario Laboral				\$12,320,000	FALLO	1	D	Terminado	29/05/2015
3	156432	05001310502120090027700	Ordinario Laboral					FALLO	1	D	Terminado	17/09/2014
4	161897	05001310501120090037100	Ordinario Laboral	\$50,000,000	\$64,909,127		\$12,320,000	FALLO DEL RE	2	D	Terminado	09/06/2015
5	285577	41001333170420120019600	Nullidad y restableci	\$8,772,389	\$10,460,784			FALLO	1	D	Terminado	29/10/2015
6	307604	41001333100220120008500	Nullidad y restableci	\$16,730,678	\$20,027,209			INICIO Y FUAC	1	D	Terminado	30/07/2015
7	308089	70001333170320110042200	Nullidad y restableci	\$40,000,000	\$48,927,041		\$6,443,500	FALLO DEL RE	2	D	Terminado	10/04/2015
8	318407	41001333300220120011700	Nullidad y restableci	\$8,005,396	\$9,501,545		\$12,320,000	FALLO DEL RE	2	D	Activo	
9	350749	19001333300120130009500	Nullidad y restableci	\$38,684,080	\$45,388,470	\$0		FALLO	1	D	Terminado	16/06/2015
10	350749	19001333300120130009500	Nullidad y restableci	\$38,684,080	\$45,388,470			FALLO	1	D	Terminado	16/06/2015
11	369642	19001333300820130022400	Nullidad y restableci	\$32,954,439	\$38,418,712			FALLO	1	D	Terminado	25/03/2015
12	391057	15238333300220130003900	Reparacion Directa	\$100,000,000	\$116,678,528	\$0		FALLO	1	D	Terminado	23/06/2015
13	393521	11001333502520130027500	Nullidad y restableci	\$25,554,884	\$29,817,083	\$0	\$0	FALLO	1	D	Activo	
14	394424	47001310500520130013200	Ordinario Laboral	\$20,000,000	\$23,525,581	\$0	\$0	PRESENTACION	3	D	Activo	
15	397500	11001310502320130057800	Ordinario Laboral					FALLO DEL RE	2	D	Terminado	17/02/2015
16	423211	13001333301220130030300	Nullidad y restableci	\$10,888,113	\$12,716,899	\$0		PRESENTACION	2	D	Activo	
17	454978	05001333300520130022900	Nullidad y restableci	\$8,842,500	\$10,341,810			FALLO	1	D	Terminado	09/03/2015
18	465970	11001333171420110028100	Nullidad y restableci	\$316,311,841	\$375,808,331	\$0	\$0	FALLO	1	D	Activo	
19	472577	41001333300220130013800	Nullidad y restableci	\$14,012,423	\$16,440,935	\$14,012,424		FALLO DEL RE	2	D	Activo	
20	480222	41001333170220120023800	Nullidad y restableci	\$6,800,292,107	\$8,082,265,467			FALLO	1	D	Terminado	04/07/2014
21	484432	41001333300520130001000	Nullidad y restableci	\$122,796,942	\$144,443,471	\$0	\$12,320,000	PRESENTACION	2	D	Activo	
22	484808	11001333170320120019700	Nullidad y restableci	\$14,620,489	\$17,197,775			FALLO DEL RE	2	D	Terminado	09/12/2015
23	484809	41001333100520110039200	Nullidad y restableci	\$13,390,000	\$17,236,350		\$12,320,000	FALLO DEL RE	2	D	Terminado	28/05/2015
24	494395	05001333100320110070400	Nullidad y restableci	\$6,443,500	\$8,262,006		\$9,125,785	PRESENTACION	2	D	Activo	
25	496894	41001333170320120019900	Nullidad y restableci	\$9,035,532	\$10,774,574			FALLO	1	D	Terminado	08/10/2015
26	556714	17001333370120130059000	Nullidad y restableci	\$12,545,048	\$14,247,120	\$0		FALLO	1	D	Activo	
27	558145	68001333300620140009200	Nullidad y restableci	\$13,495,670	\$15,251,817			FALLO	1	D	Terminado	23/06/2015
28	600514	05045312100120130057100	Ordinario General			\$0		PRUEBAS	1	D	Terminado	08/04/2014
29	611757	13001333301320140024700	Nullidad y restableci	\$10,455,459	\$11,815,993	\$0		FALLO DEL RE	2	D	Activo	
30	621462	11001333502720140036300	Nullidad y restableci	\$93,886,120	\$94,247,429	\$0	\$0	PRESENTACION	2	D	Activo	
31	658273	15001333300320140019200	Nullidad y restableci	\$35,076,366	\$38,720,790	\$0		FALLO	1	D	Activo	
32	666728	68001333301220140029100	Nullidad y restableci	\$10,804,712	\$12,210,693	\$0	\$0	FALLO	1	D	Activo	
33	689996	68001333300720140033500	Nullidad y restableci	\$5,744,757	\$6,455,868	\$0		FALLO	1	D	Activo	
34	689383	13001333301320140017400	Nullidad y restableci	\$6,568,795	\$7,981,909	\$0		FALLO	1	D	Activo	
35	689574	11001333503020150029300	Nullidad y restableci	\$17,526,123	\$19,061,441	\$0		INICIO Y FUAC	1	D	Activo	
36	706880	19001333300420140048600	Nullidad y restableci	\$128,224,400	\$141,546,878	\$0		FALLO	1	D	Activo	
TOTALES				\$8,020,326,843	\$9,516,164,596	\$14,012,424	\$77,169,285					


Fuente: EKOGUI y SIRECI. Elaboró CGR

Es importante señalar que en las filas 4, 7, 21 el valor provisionado en SIRECI es ostensiblemente menor al valor indexado del proceso.

Por lo tanto se concluye que el monto de la provisión debe corresponder a \$17.218.545.877, ajustado a los mismos criterios expresados por el Ministerio y según información tomada de los dos sistemas EKOGUI y SIRECI.

Causa:

Lo anterior sucede por la omisión del Ministerio en la CONCILIACIÓN de las cifras reales referentes a los procesos judiciales que de acuerdo con el concepto de provisión contable para la vigencia 2015, debían tener un valor registrado, y a la ineficiencia en el cálculo de la provisión contable por parte de la oficina jurídica.





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Efecto:

El Ministerio no refleja en su contabilidad la situación real de riesgo de pérdida de los procesos y por tanto no tenga respaldo presupuestal para cubrir los presuntos pagos en que deba incurrir por los eventos consecuentes de la actividad de litigio.

Teniendo en cuenta la reiteración en la irregularidad del reflejo de la realidad de los procesos jurídicos en el área contable se trasladara a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, sobre lo encontrado.

*Respuesta de la Entidad:*

Del documento de respuesta se cita:

En este punto es importante aclarar que el concepto para realizar la provisión contable en caso de pérdida de los procesos judiciales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tal y como se ha venido indicado al respectivo ente de control para la vigencia 2015, se realizó de la siguiente manera:

*"El capítulo V del Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública describe el procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de los procesos judiciales, trámites arbitrales, conciliaciones extrajudiciales y embargos decretados y ejecutados en contra o a favor de las entidades públicas como una "metodología de reconocido valor técnico", pero no la define de manera específica y permite a cada entidad darle significados y aplicaciones diversas, **es así como para el año 2015 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible calculó la provisión contable en caso de pérdida de los procesos judiciales tomando como base los fallos considerados como desfavorables consignados en el formulario SIRECI presentado a la Contraloría General de la República.***

*Se provisionó el 100% de las pretensiones de cada demanda fallada desfavorablemente.*

**Es de anotar que existen procesos judiciales que no cuentan con una presión económica determinada como lo son, los procesos de Restitución de Tierras, las acciones populares, acciones de nulidad, acciones de nulidad por inconstitucionalidad, las acciones de cumplimiento, y los procesos penales, por lo que no se provisionan contablemente.**

*Para realizar la verificación del monto de la provisión contable para el año 2015 se debe abrir el documento denominado SIRECI 2015, filtrar la columna S denominada "fallo o sentencia", seleccionar "en contra" y dirigirse a la columna R denominada "monto de la provisión contable" y sumar los valores.*

*Teniendo en cuenta lo explicado anteriormente, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado vio la necesidad de establecer la metodología de reconocido valor técnico que debe ser utilizada por las diferentes entidades públicas del orden nacional para calcular la provisión contable la cual se basa en la Norma Internacional Contable 37 (NIC 37) sobre Provisiones, activos y pasivos contingentes y lo hizo mediante la expedición de la circular externa No 23 del 11 de diciembre de 2015 y sobre la cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible viene trabajando a efectos de adoptarla mediante Acto Administrativo e incluirla como política de la entidad para el año 2016."*

Por lo cual lo indicado en el oficio de observaciones lo cual se transcribe a continuación: “El capítulo V del Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública describe el procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de los procesos judiciales, trámites arbitrales, conciliaciones extrajudiciales y embargos decretados y ejecutados en contra o a favor de las entidades públicas como una “metodología de reconocido valor técnico”; para el año 2015 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible calculó la provisión contable en caso de pérdida de los procesos judiciales tomando como base los Restitución de Tierras, acciones populares, de nulidad, nulidad por inconstitucionalidad, de cumplimiento, y los procesos penales, por lo que no se provisionan fallos considerados como desfavorables consignados en el formulario SIRECI presentado a la Contraloría General de la República, provisionando el 100% de las pretensiones de cada demanda fallada desfavorablemente.

Es de anotar que existen procesos judiciales que no cuentan con una pretensión económica determinada.

No fue entendido en debida forma la respectiva información, por cuanto tal y como se puede observar, lo subrayado en el texto transcrito no tiene nada que ver con lo manifestado por esta oficina en la respuesta remitida al Grupo de Control Interno del MADS el 8 de septiembre de 2016, generándose una interpretación errónea de la forma como se realizó la provisión contable de los procesos judiciales para la vigencia 2015.

Ahora bien, y según lo expuesto por la CGR en el ítem:

HECHOS:

De acuerdo a los expuesto por el ente de control

(...)

“Con este dato, de 49 procesos que no tienen asociado un monto provisionado se procedió a filtrarlas excluyendo los procesos que tiene como referencia en la acción CONSTITUCIONAL, de acuerdo con el concepto de la provisión señalado anteriormente, encontrando que hay 18 acciones CONTENCIOSAS y LABORALES que tienen como monto de provisión \$0, cuando debieran estar provisionadas, según el criterio expuesto por la Oficina Jurídica del Ministerio...”

**Respuesta:**

“Al respecto es pertinente aclarar que está oficina realizó un análisis individualizado de cada proceso fallado en contra teniendo en cuenta la calificación del riesgo realizado por cada uno de los apoderados concluyendo que no era necesario provisionar contablemente estas 18 acciones toda vez que las mismos no representaban un nivel alto de riesgo de pérdida y al provisionarlos estaríamos castigando presupuestalmente a la entidad para la vigencia 2016.

En cuanto al cotejo realizado entre la información registrada en el sistema EKOGUI y la información relacionada en el SIRECI, se debe tener en cuenta que esta entidad para el año 2015 no se encontraba registrando la provisión contable en caso de pérdida en el sistema EKOGUI ya que se hallaba realizando una depuración de los procesos judiciales activos y terminados para determinar su estado real y así proceder a alimentar con información de calidad el citado



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*aplicativo por lo que la orden emanada de parte de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica y Coordinador del Grupo de Procesos Judiciales de ese entonces, fue calificar únicamente el riesgo procesal y dejar en \$0 el valor de la provisión contable, situación que en ningún momento se puede interpretar como omisión del Ministerio en la conciliación de las cifras reales referentes a los procesos judiciales y que no refleje en su contabilidad la situación real del riesgo de pérdida de los procesos y por tanto no se tenga el respaldo presupuestal para cubrir los presuntos pagos en que deba incurrir por los eventos consecuentes de la actividad del litigio.*

*Se debe hacer énfasis en que la calificación del riesgo de pérdida de los procesos es realizada por cada uno de los apoderados con una visión subjetiva de cada uno y que el resultado de los mismos no se puede conocer si no hasta el momento en que el despacho judicial profiere los fallos correspondientes y estén debidamente ejecutoriados, e igualmente los ítem registrados por el sistema EKOGUI, en la calificación del riesgo pese a estar expresamente señalados son igualmente subjetivos, tal y como se puede observar en la respectiva plataforma”.*

#### Analisis Respuesta de la Entidad:

Lo explicado por la Entidad entrega nuevos criterios, que no estaban contemplados en el documento, por lo cual se manifiesta que el criterio de provisión contable debe incluir además de la sentencia en contra la calificación del riesgo procesal, por lo cual se consideró que no era necesario provisionar los 18 procesos señalados.

Explica el Ministerio la manera como se debe aplicar los filtros del formulario correspondiente cargado en SIRECI y se obtienen los procesos provisionados, pero no reconoce que al aplicar otros filtros como los procesos fallados tal como se presentó en la tabla, se encuentran procesos que no fueron provisionados y no se hallan dentro de los excentos, es decir que procesos administrativos y laborales diferentes a los relacionados por la OAJ que debieron ser provisionados. El ejercicio realizado por la CGR muestra en la tabla que efectivamente hay diferencias en los procesos reportados en SIRECI y los registrados en e-KOGUI, sistema que entrega información adicional a la reportada en SIRECI que acerca a la realidad de la Defensa Judicial del Ministerio.

Al respecto este organismo de control, reitera que se presentaron casos exactos en los cuales se pagó por concepto de sentencias presentandose diferencias entre la provisión y los pagos o evidenciando que en algunos de los casos no existía provisión contable, frente a lo cual el Ministerio no presentó ninguna explicación, y los argumentos dados no son suficientes para desvirtuar la observación trasladada.

Los montos de los casos presentados son los siguientes:

**Tabla No.10**  
**Provisiones vs Pagos**

	<b>PROVISION</b>	<b>PAGO</b>
	\$ 6.443.500	\$ 59.798.876
	\$ 10.980.431	\$ 13.780.855
	\$ -	\$ 6.620.166
	\$ -	\$ 5.358.317
	\$ -	\$ 11.407.273
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 17.423.931</b>	<b>\$ 96.965.487</b>

Fuente: Registros MADS

Sin embargo es importante aclarar que la respuesta de la Entidad no analiza los detalles establecidos por este organismo de control, por lo cual el hallazgo se ratifica como administrativo y se le dará traslado a Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

## **2.1.4 Financiero:**

### *2.1.4.1 Evaluación de Estados Contables*

Con corte a 31 de diciembre de 2015, el Activo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible alcanzó los \$199.388 millones de pesos representados principalmente en las cuentas Inversiones (10,5%), Deudores (48,8%) y otros activos (29,2%). Por su parte el Pasivo registró la suma de \$15.852 millones de pesos y el patrimonio \$183.536 millones de pesos.

Para la misma fecha de corte, los ingresos totales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible registraron la suma de \$230.698,5 millones de pesos mientras que los gastos fueron de \$104.498,7 millones de pesos, de los cuales el gasto público social representa el 83%.

La evaluación de los Estados Contables del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la vigencia 2015, se abordó desde las etapas de reconocimiento y revelación de las transacciones a fin de establecer que la información contable y financiera reflejada en dichos Estados Contables, atiende las características cualitativas relacionadas con la confiabilidad, relevancia y comprensibilidad y de esta forma determinar si dicha información representa razonablemente la realidad económica de la Entidad.

Para ello, se evaluó la aplicación del Régimen de Contabilidad Pública, dirigiendo las pruebas de auditoría sobre las cuentas más representativas de los Estados Contables con corte a 31 de diciembre de 2015.





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Como resultado de esta evaluación se establecieron los siguientes hallazgos:

**HALLAZGO No.32 (D12-OI-6): Reconocimiento de Rendimientos sobre Inversiones de Administración de Liquidez**

Criterio:

El Régimen de Contabilidad Pública establece: *“Las inversiones de administración de liquidez no serán objeto de reconocimiento de rendimientos o dividendos por cobrar, ajustes por diferencia en cambio, amortización de primas, descuentos y otros conceptos. Los rendimientos recibidos en efectivo reducen el valor de la inversión (...)”.*

Lo anterior implica que no habrá afectación de la cuenta de ingresos por este concepto sino que se reducirá el valor de la inversión una vez recibido el efectivo.

El numeral 52 del artículo 48 de la ley 734 de 2002, establece como falta gravísima:

*“52. No dar cumplimiento injustificadamente a la exigencia de adoptar el Sistema Nacional de Contabilidad Pública de acuerdo con las disposiciones emitidas por la Contaduría General de la Nación y no observar las políticas, principios y plazos que en materia de contabilidad pública se expidan con el fin de producir información confiable, oportuna y veraz.”*

Hechos:

En el mes de noviembre de 2015, se recibieron a través de la cuenta de ahorros 004732017 del Banco Av Villas, la suma de \$31,04 millones de pesos por concepto de pago de cupón del TES 55081, generando un registro contable que no fue adecuado a través de los comprobantes contables 22044, 22875 y 22876. Como resultado de estos registros se generó una subestimación de la subcuenta 120101 – Títulos de tesorería TES por valor de \$31,04 millones y una sobreestimación de la subcuenta del ingreso 480522 - Intereses sobre depósitos en instituciones financieras por el mismo valor.

Adicional a lo anterior, de la evaluación de la cuenta 1201 – INVERSIONES ADMINISTRACIÓN DE LIQUIDEZ EN TÍTULOS DE DEUDA, se observaron registros por concepto de pagos de cupones de los TES de la Entidad, sobre los cuales no se evidencia un ingreso real de efectivo, por lo cual se considera que no pueden ser objeto de reconocimiento. Estos registros se relacionan a continuación:



Tabla No.11  
COMPROBANTES DE REGISTRO DE CUPON

FECHA	VALOR	CONCEPTO COMPROBANTE
31/12/2015	383.933.480,00	CONSIG RENDIMIENTOS CUPONES COMP 18279
31/12/2015	356.804.405,00	CONSIG VENCIMIENTO CUPON XCOMP 18279
31/12/2015	2.172.057.250,00	CONSIG. CUPON 53059 COMP. 18092
<b>TOTAL</b>	<b>2.912.795.135,00</b>	

Fuente: Datos SIIF

**Causa:**

La anterior situación se presenta por la no aplicación de las disposiciones del Régimen de Contabilidad Pública, la falta de actividades de conciliación de información las cuales son deficiencias en el control Interno contable.

**Efecto:**

Los registros anteriores generaron una subestimación de la subcuenta 120101 – Títulos de tesorería TES por valor de \$ 2.912,8 millones de pesos y una sobreestimación de las subcuentas 581588 – Gastos de administración por valor de \$356.80 millones de pesos, 147090 – Otros deudores por valor de \$383,93 y 290580 – Recaudos por reclasificar por valor de \$2.172,06 millones de pesos, las cuales fueron las cuentas afectadas con estos registros contables.

**Respuesta de la Entidad:**

*Realizada la verificación de los registros contables de la vigencia 2015, la Entidad encontró que el registro erróneo por la suma de \$31,04 millones es producto de un error involuntario de clasificación. El registro por valor de \$ 2.172,1 corresponde al vencimiento del cupón de la emisión número 52994, que aunque fue recibido por la Entidad en mayo de 2014, fue clasificado como ingreso financiero en octubre de 2015 y reclasificado como un menor valor de la inversión hasta diciembre 31 de 2015. Respecto de los registros relacionados en la inversión por valor total de \$740,7 millones de pesos, la Entidad no emite ningún pronunciamiento.*

La Entidad afirma que el saldo de la cuenta se encuentra razonablemente reflejado.

**Análisis Respuesta de la Entidad:**

La respuesta de la Entidad no desvirtúa la situación evidenciada en el ejercicio auditor, sólo justifica un registro que se realiza una vigencia después de que el hecho económico tiene. Dicho ajuste se produce debido a que el registro inicial no





CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

atiende a lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública respecto de este tipo de hechos económicos. Esto sólo deja en firme las causas definidas por el grupo auditor al generar la observación.

Por lo anterior es preciso recordar lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública respecto de las características cualitativas de la información contable pública:

*“10. Cada una de las características cualitativas de la información contable pública tiene condiciones que garantizan su consecución. Así, para que la información sea Confiable debe antes observar la Razonabilidad, la Objetividad y la Verificabilidad; por su parte, para que la información sea Relevante debe satisfacer antes las condiciones de Oportunidad, Materialidad y Universalidad; finalmente, la información contable pública es Comprensible cuando está condicionada por la Racionalidad y la Consistencia.*

*11. Las características cualitativas de la información contable pública en su conjunto buscan que ella sea una representación razonable de la realidad económica de las entidades contables públicas. En la medida que incluye todas las transacciones, hechos y operaciones medidas en términos cualitativos o cuantitativos, atendiendo a los principios, normas técnicas y procedimientos, se asume con la certeza que revela la situación, actividad y capacidad para prestar servicios de una entidad contable pública en una fecha o durante un período determinado.”*

En conclusión, se mantiene el hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria y se dará traslado a la Junta Central de Contadores para lo pertinente.

Para efectos de cuantificar las sobreestimaciones y subestimaciones no se tendrá en cuenta el registro por valor de \$2.172,1 millones.

**HALLAZGO No.33 (D13-OI-7):** Actualización de Inversiones de Administración de Liquidez

Criterio:

El Régimen de Contabilidad Pública determina: *“Las inversiones de administración de liquidez en títulos de deuda y participativos deben actualizarse con base en las metodologías expedidas por la Superintendencia Financiera, para las inversiones negociables. Las metodologías aplicables deben ser las vigentes al momento de la actualización.*

*Si el valor obtenido como resultado de la aplicación de la metodología es mayor que el registrado de la inversión, la diferencia se registra debitando la subcuenta que identifique el título adquirido, de la cuenta 1201 – INVERSIONES ADMINISTRACION DE LIQUIDEZ EN TÍTULOS DE DEUDA o 1202 – INVERSIONES ADMINISTRACIÓN DE LIQUIDEZ EN TÍTULOS PARTICIPATIVOS, según corresponda, y acreditando la subcuenta 480584 – Utilidad por valoración de las inversiones de administración de liquidez en títulos de deuda o 480585 – Utilidad por valoración de las inversiones de administración de liquidez en títulos participativos, de la cuenta 4805 – FINANCIEROS, previa disminución del gasto por la pérdida si existiere.*

*Cuando el valor obtenido como resultado de la aplicación de la metodología es menor que el valor registrado, la diferencia se registra debitando la subcuenta 580568 – Pérdida por valoración de las inversiones de administración de liquidez en títulos de deuda o 580569 – Pérdida por valoración de las inversiones de administración de liquidez en títulos participativos de la cuenta 5805 – FINANCIEROS, y acreditando la subcuenta que identifique el título adquirido, de la cuenta 1201 – INVERSIONES ADMINISTRACIÓN DE LIQUIDEZ EN TÍTULOS DE DEUDA o 1202 – INVERSIONES ADMINISTRACIÓN DE LIQUIDEZ EN TÍTULOS PARTICIPATIVOS, según corresponda, previa disminución del ingreso por la utilidad si existiere.*  
(...)

*Las inversiones de administración de liquidez en títulos de deuda y participativos, así como en instrumentos derivados, se deben actualizar por lo menos el último día de cada mes, registrando sus resultados a esa fecha. En todo caso, cuando se tenga prevista la venta de un título, éste debe actualizarse el día anterior y registrar sus resultados en esa fecha. La diferencia entre el valor actualizado y el precio de venta se debe reconocer en las cuentas de actividad financiera, económica, social y ambiental”.*

El numeral 52 del artículo 48 de la ley 734 de 2002, establece como falta gravísima:

*“52. No dar cumplimiento injustificadamente a la exigencia de adoptar el Sistema Nacional de Contabilidad Pública de acuerdo con las disposiciones emitidas por la Contaduría General de la Nación y no observar las políticas, principios y plazos que en materia de contabilidad pública se expidan con el fin de producir información confiable, oportuna y veraz.”*

Hechos:

De la verificación de la información suministrada por la Entidad, se observa que en el área de Tesorería, se aplican las metodologías establecidas en el Capítulo I de la Circular Básica Contable y Financiera expedida por la Superintendencia Financiera de Colombia para la valoración de inversiones negociables.

No obstante lo anterior, los resultados de la valoración de los TES no se ven reflejados en los saldos contables. El saldo a 31 de diciembre de 2015 de la subcuenta 480584 – Utilidad por valoración de las inversiones de administración de liquidez en títulos de deuda presenta un saldo \$17.355,5 millones de pesos y la subcuenta 580568 – Pérdida por valoración de las inversiones de administración de liquidez en títulos de deuda un saldo de \$13.687,2 millones de pesos, los cuales fueron trasladados al estado de Estado de Actividad Financiera, Económica, Social Y Ambiental.

Causa:

La anterior situación se presenta por deficiencias en el control Interno contable y la falta de actividades de conciliación de información.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Efecto:

Siguiendo la dinámica establecida en el Régimen de Contabilidad Pública para el resultado de cada título mes a mes, se estableció una sobreestimación de la cuenta 4805 – FINANCIEROS en la suma de \$3.866 millones de pesos con contrapartida en la cuenta 1201 - INVERSIONES ADMINISTRACION DE LIQUIDEZ EN TÍTULOS DE DEUDA y una sobrestimación de la cuenta 5805 – FINANCIEROS por valor de \$9.737,7 millones de pesos con contrapartida en la cuenta 1201 - INVERSIONES ADMINISTRACION DE LIQUIDEZ EN TÍTULOS DE DEUDA.

Respuesta de la Entidad:

La Entidad en su respuesta afirma:

*“Las inversiones se actualizaron mensualmente como lo exige la norma, como consta en los libros auxiliares de las cuentas 480584 y 580584 respectivamente según el resultado generado.*

*Analizada la observación encontramos una subestimación en la cuenta de 480584 de \$1.120 millones y en la cuenta 580568 una sobre estimación de \$5.079 millones, las diferencias encontradas obedecen a una registro errado en las valorizaciones y desvalorizaciones en el último trimestre del 2015, con la puesta en marcha de la Cuenta Única Nacional – CUN y a la falta de seguimiento y control a los registros efectuados en ese periodo.”*

Análisis Respuesta de la Entidad:

Contrario a lo que afirma la Entidad, no se evidenciarán registros contables relacionados con el resultado de la valoración de los TES, por lo menos para los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre. Por otro lado, el equipo auditor realizó la verificación de los registros contables que resultarían de la valorización, título por título, encontrando que la mayoría de los registros realizados por este concepto no corresponden al valor resultante de dicha valoración. Además de lo anterior, se evidenciaron registros contables que no atienden a la dinámica contable transcrita por la entidad en su respuesta, como lo es el registro realizado en el mes de enero con comprobante 5458 y febrero con comprobante 5459.

Para efectos de cuantificar las sobreestimaciones y subestimaciones de las cuentas de resultado se revisaron nuevamente los registros contables evidenciando una sobreestimación de 4805 – FINANCIEROS cuenta por valor de \$2.210,3 millones de pesos, una sobreestimación de la cuenta 5805 – FINANCIEROS por valor de \$6.836,8 millones de pesos con contrapartida en la cuenta 1201 - INVERSIONES ADMINISTRACION DE LIQUIDEZ EN TÍTULOS DE DEUDA

En conclusión, se mantiene el hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria y se dará traslado a la Junta Central de Contadores para lo correspondiente.

**HALLAZGO No.34:** Actualización de las Propiedades, Planta y Equipo

Criterio:

El Régimen de Contabilidad Pública en el Manual de Procedimientos establece que el valor de las propiedades, planta y equipo es objeto de actualización comparando el valor en libros con el costo de reposición o el valor de realización. Para estos efectos determina, "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 la valorización".

Hechos:

Al verificar los registros relacionados con la valorización del Edificio tenemos los siguientes datos:

Terreno:

**Tabla No.12**  
**Cálculo Valor de Actualización Terreno**

CUENTA CONTABLE	DESCRIPCION	SALDO ANTES DEL REGISTRO DE VALORIZACIÓN
160501	Urbanos (Costo histórico)	1.685.017.266,20
199952	Terrenos (Valorización)	8.646.848.334,00
<b>Valor en Libros</b>		<b>10.331.865.600,20</b>
<b>Valor de Realización</b>		<b>23.453.910.716,00</b>
<b>Valor de la actualización</b>		<b>13.122.045.115,80</b>

Fuente: Datos SIIF y Avalúo comercial

Los valores relacionados con el costo histórico fueron tomados directamente del SIIF Nación y el valor de realización del avalúo comercial realizado por el MADS, del cual fue entregada copia a la comisión auditora.

Revisando los registros relacionados con la actualización, se observa que el registro se realiza por valor de \$ 14.807,1 millones de pesos ya que no se tuvo en cuenta el costo histórico en el cálculo del valor en libros. Esta situación genera una sobreestimación de la cuenta 1999 – VALORIZACIONES por valor de



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

\$1.685,01 millones con contrapartida en la cuenta 3115 – SUPERÁVIT POR VALORIZACIÓN

Edificación:

Tabla No.13  
Cálculo Valor de Actualización Terreno

CUENTA CONTABLE	DESCRIPCION	SALDO FINAL
164001	Edificios y casas (Costo histórico)	13.243.305.879,17
168501	Edificaciones (Depreciación)	-3.082.561.023,84
169505	Edificaciones (Provisión)	-1.884.589.815,12
199962	Edificaciones (Valorización)	0
<b>Valor en Libros</b>		<b>8.276.155.040,21</b>
<b>Valor de Realización</b>		<b>28.669.422.965,50</b>
<b>Valor de la actualización</b>		<b>20.393.267.925,29</b>

Fuente: Datos SiIF y Avalúo comercial

El registro contable por concepto de actualización para las edificaciones fue de \$28.669,42 millones, lo que genera una sobreestimación de la cuenta 1999 – VALORIZACIONES por valor de \$8.276,2 millones con contrapartida en la cuenta 3115 – SUPERÁVIT POR VALORIZACIÓN.

Causa:

Esta diferencia se genera porque en el cálculo del valor en libros no se tuvo en cuenta ni el costo histórico, ni el valor de la depreciación acumulada ni la provisión para la protección de propiedad, planta y equipo.

Efecto:

En total, estos registros generan una sobreestimación de la cuenta 1999 – VALORIZACIONES por valor de \$ 9.961,2 millones con contrapartida en la cuenta 3115 – SUPERÁVIT POR VALORIZACIÓN.

*Respuesta de la Entidad:*

La Entidad afirma. "En cuanto al registro del estudio de valorización del bien inmueble, éste se registró por su valor reportado en el estudio, sin tener en cuenta los valores en libros registrados. Teniendo en cuenta la observación de la comisión se procedió a realizar el respectivo ajuste en la información financiera de 2016."

**Análisis Respuesta de la Entidad:**

La Entidad verificó que el registro contable de la valorización de los bienes inmuebles no tuvo en cuenta el valor en libros registrado; corroborando el hallazgo administrativo de la CGR.

**HALLAZGO No.35 (D14-OI-8): Bienes Entregados En Comodato**

**Criterio:**

De acuerdo con el Régimen de Contabilidad Pública, esta cuenta *“representa los bienes muebles e inmuebles de propiedad de la entidad contable pública entregados a terceros mediante contrato, para su uso, administración o explotación deberán restituirse en las condiciones establecidas en los contratos que amparan la entrega de los mismos”*.

El numeral 52 del artículo 48 de la ley 734 de 2002, establece como falta gravísima:

*“52. No dar cumplimiento injustificadamente a la exigencia de adoptar el Sistema Nacional de Contabilidad Pública de acuerdo con las disposiciones emitidas por la Contaduría General de la Nación y no observar las políticas, principios y plazos que en materia de contabilidad pública se expidan con el fin de producir información confiable, oportuna y veraz.”*

**Hechos:**

Mediante comunicación escrita dirigida al MADS, la comisión auditora solicitó los *“Contratos de comodato vigentes a 2015”*. Como respuesta a esta solicitud se recibió una relación con dos contratos de comodato, de la siguiente manera:

**Tabla No.14**  
**Contratos de Comodato suministrados por el MADS**

AÑO	No.	PLAZO DE EJECUCION	FECHA INICIO	FECHA TERMINACION	BIENES EN COMODATO
2013	283	El término de ejecución de este contrato será de dos (2) años contados a partir de la fecha de suscripción del acta de entrega de los bienes.	21/10/2013	21/10/2015	RECIBIDOS



2014	302	El plazo de ejecución del presente contrato interadministrativo de comodato será de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la firma del acta de entrega de los equipos al comodatario.	24/01/2014	23/01/2019	ENTREGADOS
------	-----	---	------------	------------	------------

Fuente: Contrato suministrados por el MADS

No obstante lo anterior, de la evaluación de la subcuenta 192005 – Bienes muebles entregados en comodato se evidencian varias situaciones que se mencionan a continuación:

Aunque sólo suministró un contrato de bienes entregados en comodato, se observan registros contables que de por lo menos 13 contratos de comodato diferentes al contrato suministrado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollos Sostenible.

**Tabla No.15**  
**Contratos de Comodato registrados en Contabilidad**

Terceros identificados	contrato	Valor
Presidencia de la República	504/2012	380.693.715,00
CVS	299/	1.974.365,5
CARDER	317/2014	99.292.095,00
CORPOBOYACA	313/	35.547.141,00
CORPONARIÑO	315/	46.823.056,00
CRQ	314/2014	43.986.125,00
CORPOMAG	303/2014	50.700.000,00
CDMB	322/2014	35.831.208,00
CORPONARIÑO	315/	60.050.960,00
SINCHI	301/2014	15.430.976,80
CARDER	317/2014	5.771.726,00
CORTOLIMA	266/2012	3.830.596,50
<b>VALOR TOTAL</b>		<b>779.931.964,80</b>

Fuente: Datos SIIF

Existen dos registros contables, realizados en el año 2015, relacionados con bienes entregados en comodato, en los cuales no se deja evidencia ni de los bienes entregados ni a quién se les hace entrega.



**Tabla No.16**  
**Registros Contables sin identificación de Tercero**

<b>Terceros</b>	<b>Valor</b>
Indeterminado	2.309.225.977,30
Indeterminado	39.500,00
<b>TOTAL</b>	<b>2.309.265.477,30</b>

Fuente: Datos SIIF

Al inicio del periodo contable, existía un saldo negativo por valor de \$2.359,80 millones de pesos con cargo a la subunidad 32-01-01, el cual fue subsanado al reclasificar la suma de \$2.360,40 millones de pesos de la subunidad 32-01-01-007 con el fin de que el saldo de la cuenta quedara positivo en una sola unidad. Esta operación se realiza con el comprobante 7821, sin ninguna otra observación que "clasificación movimiento bienes muebles entregados en comodato asignación interna 32-01-01-007".

Mediante comprobantes 7822 y 8196, se realizan registros contables que no atienden a los procedimientos establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública para el reconocimiento de los bienes, al afectar la subcuenta 192005 – Bienes entregados en comodato contra la subcuenta 310501001 – Capital fiscal nación. Esta situación hace que las cuentas a las que pertenecen estas subcuentas se encuentren sobrestimadas por valor \$ 381,20 millones de pesos.

Por otra parte existen inadecuados registros contables, realizados en los comprobantes 8198, 19039 y 8206, en los cuales se realizan los reconocimientos de algunos bienes entregados en comodato, sin realizar afectación contable de las cuentas depreciación acumulada y/o amortización acumulada cuando fuere del caso, lo que hace que la cuenta 1920 – BIENES ENTREGADOS A TERCEROS, en una cuantía que el equipo auditor no pudo determinar.

Los comprobantes 8196, 8198 y 8215, están registrando salida de almacén de bienes, que se llevaron a cabo en años anteriores al 2015.

Mediante el comprobante 26318 se realiza el registro contable relacionado con la salida de bienes muebles en servicio por el año 2015, entregados en comodato, debitando las subcuentas 310501001 – Capital fiscal nación y 192005 – Bienes entregados en comodato por valor de \$46 millones de pesos. Esta situación genera una subestimación de las cuentas correspondientes con cada una de las subcuentas antes mencionadas.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**Causa:**

Esta situación se presenta por la no aplicación del Régimen de Contabilidad Pública y por las deficiencias de control interno contable relacionados con la conciliación de información entre las diferentes áreas de la Entidad y el área de Contabilidad.

**Efecto:**

Estas circunstancias impactan en la confiabilidad de la información presentada en los Estados Contables a 31 de diciembre de 2015.

**Respuesta de la Entidad:**

La Entidad en su respuesta manifiesta que:

*“El registro por valor de \$2.309,2 millones de pesos corresponde al reconocimiento de bienes entregados en comodato y que producto de la depuración se pudo establecer que los mismos se encontraban todavía registrados en la cuenta respectiva del grupo 16 – PROPIEDAD PLANTA Y EQUIPO”.*

*La Entidad también alude que teniendo en cuenta que el SIIF no tiene un módulo de almacén, el detalle de los bienes y su respectiva depreciación se encuentran en el aplicativo SIFAME a través del cual se administran los bienes de la Entidad, y es así que la información que se registra contabilidad se hace según el boletín generado por el área de Almacén.*

Respecto de los registros contables realizados mediante comprobantes 8198,19039 y 8206 que no tienen una afectación a la respectiva subcuenta de la cuenta 1685 – DEPRECIACIÓN ACUMULADA (CR), la entidad manifiesta nuevamente *que los mismos se realizan como resultado del proceso de depuración de bienes existentes en almacén y que la información individual de los bienes y su depreciación se puede evidenciar en el programa SIFAME.*

En cuanto al registro realizado mediante comprobantes 7822, 8196 y 26318 por valor total de \$427,20 millones de pesos, en el cual se afectan las cuentas 1920 - BIENES ENTREGADOS A TERCEROS Y 3105 - CAPITAL FISCAL, la entidad afirma *que el mismo se realiza para consignar contablemente bienes entregados en comodato y que no se encontraban contabilizados en el grupo 16 – PROPIEDAD PLANTA Y EQUIPO, con el fin de presentar razonablemente la cuenta.*

Como anexo a la respuesta, la Entidad remite 20 contratos de comodato, los cuales informa que se encuentran vigentes a 31 de diciembre de 2015, suscrito en su mayoría con Corporaciones Autónomas o de Desarrollo Sostenible, las cuales

no habían sido entregadas en un inicio a la comisión auditora por una interpretación errónea de la solicitud de dichos contratos.

#### Análisis Respuesta de la Entidad:

Respecto del registro contable por la suma de \$2.309,2 millones, es preciso señalar que mediante comprobante contable 26304 del 2 de diciembre de 2015, se realizó el registro para consignar los bienes entregados en comodato y que todavía se encontraban contablemente en la cuenta grupo 16 – PROPIEDAD PLANTA Y EQUIPO, como lo manifiesta la Entidad en su respuesta.

Sin embargo se reitera que dicho registro no atiende a la dinámica establecida en el Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública, que establece

*“La entidad del gobierno general, o la empresa, que entrega a una empresa pública bienes para el uso permanente y sin contraprestación, debita las subcuentas que correspondan, de las cuentas 1685-DEPRECIACIÓN ACUMULADA (CR) y 1695-PROVISIONES PARA PROTECCIÓN DE PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO (CR) y acredita la subcuenta de la cuenta que identifique la naturaleza del bien trasladado, del grupo 16-PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO. La diferencia se registra debitando la subcuenta que corresponda, de la cuenta 1920-BIENES ENTREGADOS A TERCEROS. De haberse reconocido valorizaciones, se debita la subcuenta 199977-Otros activos y se acredita la subcuenta que identifique la naturaleza del bien reclasificado, de la cuenta 1999-VALORIZACIONES. También se debita la subcuenta que identifique la naturaleza del bien entregado y se acredita la subcuenta 311576-Otros activos ó 324077-Otros activos, de la cuenta 3115-SUPERÁVIT POR VALORIZACIÓN ó 3240-SUPERÁVIT POR VALORIZACIÓN, según corresponda.”*

Igual situación se presenta en los comprobantes 8198,19039 y 8206.

Respecto a la afirmación de la Entidad sobre el detalle de los bienes y su respectiva depreciación el cual se encuentra contenido en el aplicativo SIFAME, precisa la CGR que no se pretenden desconocer la validez que tienen las bases de datos administrados por la diferentes áreas de la Entidad, como lo señala la Resolución 357 de 2008 emitida por la Contaduría General de la Nación, sin embargo esto no es óbice para que al momento de realizar los registros contables, no se tenga en cuenta la dinámica establecida en el Régimen de Contabilidad Pública, el cual es de obligatorio cumplimiento.

Adicional a lo anterior, aunque la Entidad menciona un boletín de Almacén como soporte del registro realizado, no lo suministra en la respuesta, por lo cual no es posible verificar el detalle de los bienes registrados.

En relación con la respuesta dada por la Entidad sobre el registro realizado en los comprobantes 7822 y 8196, considera la CGR que el aceptar que los bienes que



se entregaron en comodato no se encontraban registrados contablemente en la cuenta respectiva del grupo 16 – PROPIEDAD, PLANTA Y EQUIPO, no sólo perjudica el cumplimiento de uno de los objetivos control interno contable relacionado con el control de los recursos públicos, sino que deja entrever que se presentan hechos realizados que no han sido vinculados al proceso contable, lo que pone en riesgo la confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de la información contable de la Entidad.

Por último, de acuerdo con el inventario de los contratos de comodato suministrados por la entidad con la respuesta a las observaciones, en los cuales se encuentran referenciados los bienes que en calidad de comodato se han entregado en su gran mayoría a otras Entidades del Sector Medio Ambiente, se observa:

**Tabla No.17**  
**Bienes Entregados en Comodato MADS**

CONTRATO	FECHA	COMODATARIO	VALOR	BIENES ENTREGADOS
309	23/01/2014	CORANTIOQUIA	26.391.675	Monitor de PM10 automático
310	24/01/2014	CORPONOR	9.591.000	Sonómetro Tipo 1
311	24/01/2014	CARDER	9.591.000	Sonómetro Tipo 1
312	24/01/2014	CDMB	9.591.000	Sonómetro Tipo 1
313	24/01/2014	CORPOBOYACA	66.960.458	Muestreadores PM10, PM2,5 y otros
308	24/01/2014	CORPAMAG	9.591.000	Sonómetro Tipo 1
307	24/01/2014	CORPONARIÑO	9.591.000	Sonómetro Tipo 1
266	11/10/2013	CORTOLIMA	3.830.596	GPS y cámaras fotográficas
303	24/01/2014	CORPAMAG	79.753.990	Muestreadores PM10, PM2,5 y otros
306	24/01/2014	CORTOLIMA	49.333.990	Muestreadores PM10, PM2,5 y otros
504	24/09/2012	FONDOPAZ	380.693.715	Vehículo Toyota Land Cruiser
314	24/01/2014	CRQ	26.391.675	Monitor de PM10 AUTOMÁTICO
315	24/01/2014	CORPONARIÑO	120.582.695	Muestreadores PM10, PM2,5 y otros
317	24/01/2014	CARDER	59.756.064	Muestreadores PM10, PM2,5 y otros
318	24/01/2014	CORPOCESAR	49.333.990	Muestreadores PM10, PM2,5 y otros
319	24/01/2014	CAS	49.333.990	Muestreadores PM10, PM2,5 y otros
320	24/01/2014	CRC	49.333.990	Muestreadores PM10, PM2,5 y otros
320	24/01/2014	CORPONOR	49.333.990	Muestreadores PM10, PM2,5 y otros



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRATO	FECHA	COMODATARIO	VALOR	BIENES ENTREGADOS
322	24/01/2014	CDMB	74.133.570	Muestreadores PM10, PM2,5 y otros
323	24/01/2014	CORNARE	17.626.469	Monitor de PM10 automático
302	24/01/2014	CORPOCALDAS	59.756.064	Muestreadores PM10, PM2,5 y otros
<b>TOTAL</b>			<b>1.210.501.921</b>	

Fuente: Contratos suministrados por el MADS en la respuesta a la observación

Teniendo en cuenta la respuesta de la Entidad donde informa que los ajustes contables se realizaron con la finalidad de "(.) mejorar la razonabilidad de los Estados Contables y de dar cumplimiento al Plan de Mejoramiento suscrito por la Entidad", se observa que con corte a 31 de diciembre de 2015 el saldo de la subcuenta 192005 – Bienes muebles entregados en comodato se encuentra sobreestimada en por lo menos \$1.840,7 millones de pesos si se tiene en cuenta que es necesario descontar el saldo de la depreciación acumulada por cada uno de los bienes registrados según la última norma transcrita. Lo anterior contrastando el saldo de dicha subcuenta con los contratos de comodato suscritos por el MADS que se encontraban vigentes a 31 de diciembre de 2015 y que son los documentos idóneos para soportar el saldo de la subcuenta en mención.

En conclusión, nos encontramos frente a una incertidumbre sobre el saldo a 31 de diciembre de 2015, de una cuenta de los estados financieros sobre el cual el equipo auditor no pudo establecer un valor cuantitativo basado en evidencia suficiente y adecuada, por lo que tampoco se tiene una seguridad razonable de que esté libre de errores.

Dado que la respuesta de la entidad no desvirtúa se confirma como hallazgo administrativo con una posible connotación disciplinaria y traslado a la Junta Central de Contadores para lo correspondiente.

#### **HALLAZGO No.36 (D15-OI-9). Reconocimiento Contable de Licencias**

Criterio:

Para el reconocimiento contable de los intangibles, dentro de los cuales se encuentran las licencias, el Régimen de Contabilidad Pública establece:

*"La adquisición de activos intangibles se registra debitando la subcuenta correspondiente de la cuenta 1970 – INTANGIBLES, y acreditando la subcuenta respectiva, de la cuenta 2401 – ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS NACIONALES, o 2406 – ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DEL EXTERIOR, según el tipo de operación".*



El numeral 52 del artículo 48 de la ley 734 de 2002, establece como falta gravísima:

*"52. No dar cumplimiento injustificadamente a la exigencia de adoptar el Sistema Nacional de Contabilidad Pública de acuerdo con las disposiciones emitidas por la Contaduría General de la Nación y no observar las políticas, principios y plazos que en materia de contabilidad pública se expidan con el fin de producir información confiable, oportuna y veraz."*

Hechos:

De la evaluación de la subcuenta 197007 – Licencias, se evidenciaron situaciones que generan tanto subestimaciones como sobreestimaciones de la cuenta 1970 – INTANGIBLES, dado que los registros contables realizados en los comprobantes no atienden a lo señalado en el Régimen de Contabilidad Pública para el reconocimiento de los intangibles, ni a la dinámica de la cuenta, definida en el Catálogo General de Cuentas, ni tampoco a la descripción plasmada en el comprobante, como se puede apreciar a continuación:

**Tabla No.18**  
**Registros contables de las licencias de software**

Comprobante	Descripción	Registro Contable		Valor (pesos)
		Débito	Crédito	
4226	Traslado entrada de almacén 648, diciembre 2014	197007 Licencias	- 581592 Gasto Público Social	123.500.000,00
11479	Registro entradas y salidas de almacén mes de junio comprobante 80	197007 Licencias	- 167001 Equipo de comunicación	28.766.728,45
26302	Salidas al servicio bienes grupo 22502	197007 Licencias	- 166002 Equipo de laboratorio	691.061.985,87
26264	Entrada reintegro de bienes en servicio Programas y licencias código 22502	163710 Equipos de comunicación y computación	- 197007 Licencias	-55.536.759,14
<b>TOTAL</b>				<b>787.791.955,18</b>

Fuente: Datos SHF NACIÓN

Esta situación genera una sobreestimación de la cuenta 1970 – INTANGIBLES por valor de \$787,8 millones de pesos, con contrapartida en las cuentas 1670 – EQUIPOS DE COMUNICACIÓN Y COMPUTACIÓN por \$28.8 millones de pesos, 1660 – EQUIPO MÉDICO Y CIENTÍFICO por \$691,1 millones de pesos y 1637 - PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO NO EXPLOTADOS por valor de \$55,6 millones de pesos.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Por otro lado, se evidenció que durante el 2015 se suscribió y ejecutó el contrato 514 cuyo objeto es la compra de licencias ARGIS por valor de \$ 196,4 millones de pesos, sin que en el registro contable se afectara la subcuenta 197007 – Licencias, lo que genera una subestimación de la cuenta 1970 – INTANGIBLES por este mismo valor y una sobreestimación de la cuenta 5508 – MEDIO AMBIENTE.

Por último, en la verificación de los registros contables de las facturas relacionadas con licencias adquiridas durante el 2015, se evidenció que ninguna de las seis facturas suministradas a la CGR fueron registradas como Licencia, sino que las mismas fueron registradas directamente al gasto. Esta situación genera una subestimación de la cuenta 1970 –INTANGIBLES por valor de \$252,7 millones pesos y una sobreestimación a la cuenta 5805 – MEDIO AMBIENTE por \$ 192,7 y de la cuenta 5111 – GENERALES por \$60 millones de pesos.

Causa:

Estas situaciones se presentan por la inadecuada aplicación de las instrucciones del Régimen de Contabilidad Pública. A su vez, se observa debilidades en los mecanismos de control interno contable que permiten la generación de registros que se apartan de lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública.

Efecto:

Las situaciones arriba anotadas generan subestimación de la cuenta en los montos antes mencionados.

*Respuesta de la Entidad:*

En su respuesta el Ministerio reitera que la norma para contabilización de activos intangibles es la misma que inicialmente se trasladó en la observación. También afirma que como resultado de la aplicación de dicha norma se generaron de manera automática los comprobantes 13110,18205, 18386, 18753,18767 del año 2014. A su vez, el comprobante 4226 de 2015, es resultado de una ajuste manual realizado por el Ministerio para *“mejorar la razonabilidad de los Estados Contables”*.

*“El comprobante 11479 registra los movimientos de entradas y salidas de bienes del almacén, de junio de 2015, este comprobante se encuentra soportado por el documento 80 el cual relaciona cada uno de los documentos que dieron origen a los diferentes movimientos de bienes recibidos y puestos al servicio con cada uno de los registros contables.*

*En cuanto a los registros observados en la cuenta 197007 – Licencias, el registro en junio de 2015 por valor de \$28.766.728.45 pesos, se encuentran soportados por la salida de almacén No 80 por valor de \$998.728.45 pesos y la salida de almacén No 84 por valor de \$27.768.00 pesos, estos*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

documentos generaron los registros contables débitos en la cuenta 197007 – Licencias y un crédito en la cuenta 163504 – Almacén – Equipos y elementos de computación.

Precisamos que el registro de este comprobante es la cuenta la cuenta 163504- y no la cuenta 167001 presentada en la observación realizada. (Anexo- Documentos mencionados)

Por lo tanto, las cuentas de propiedad planta y equipo del Ministerio no se encuentran subestimados o sobre estimadas.

El comprobante contable 26302 de diciembre 02 de 2015, registra el movimiento de almacén de bienes devolutivos – Licencias por un valor de \$691.061.985.87 pesos, y corresponde a una reclasificación de partidas de años anteriores registradas en la cuenta 166002 – equipos de laboratorio, este valor trasladado es producto de la depuración de bienes que realizó el almacén.

Este comprobante afecta movimientos de traslado entre activos, por lo tanto no afecta la razonabilidad de la información financiera.

El comprobante contable 26264 del 31 de diciembre de 2015, registra la entrega del servicio, o desactivación de bienes devolutivos a cargo de los funcionarios, correspondiente a licencias por valor de \$55.536.759.14 pesos, bien que se encontraban al servicio y pasan a estar bajo la responsabilidad y el control de almacén - bienes usados.

Esta operación se encuentra registrada en las cuenta contable 163710 – Equipos de comunicación y computación Débito, y acreditando la cuenta 197007 – Licencias, operación soportada con las salidas.

El registro señalado cumple con el señalado en el Régimen de Contabilidad Pública y permite evidenciar la razonabilidad de la información registrada en los estados financieros del Ministerio.

En cuanto al contrato 514 de 2015 a nombre de ESRI COLOMBIA SAS, contrato con el cual el Ministerio adquirió una licencia operación que origina la siguiente trazabilidad contable:

1 – Se causó la obligación 739315 la cual por parametrización del sistema SIIF, realizó los siguientes registros automáticos contables – un débito a la cuenta 550806 – Estudios y Proyectos, y la cuenta contable 240102 – Proyectos de Inversión.

2- Con el comprobante contable 26235 de diciembre de 2015 se registró la Entrada de Almacén 690 la cual dio origen al siguiente registro contable:

Un débito en la cuenta 163504 – bienes en bodega – Equipos de comunicación y computación, y un crédito a la cuenta 550806- Estudios y Proyectos - por valor de \$196.177.672 pesos

3- Esta operación, evidencia la reversión de registro de la cuenta 550806 – y la entrada a los activos de la entidad la adquisición de la licencia observada.

Al quedar esta operación en el año 2015, evidenciamos que no se generó subestimación en el registro de los activos de la entidad.

Igualmente, señalamos que por procedimiento de control y registro de bienes nuevos estos ingresan inicialmente al almacén del Ministerio causándose la cuenta 1635 – bienes en Bodega de



nuevos, su activación se da con las salidas al servicio - Debitando la cuenta 1970 - Licencias y acreditando la cuenta contable 1635 Bienes en Bodega”.

#### Análisis Respuesta de la Entidad:

De la consulta telefónica realizada a la línea de soporte SIIF nación, se constató que si bien es cierto que en un principio la parametrización contable realizaba afectación directa al gasto, a la fecha ya es posible que la Entidad realice la parametrización adecuada relacionada el tipo de gasto pudiéndose afectar las cuentas adecuadas (usos contables) para la transacción dentro de las cuales se encuentra el rubro 19 – OTROS ACTIVOS.

No obstante lo anterior, el SIIF nación acepta ajustes manuales a aquellas transacciones que no cumplen con la dinámica establecida por el Régimen de Contabilidad Pública, las cuales se deben realizar en la misma vigencia en la cual se realiza el registro automático en pro de reflejar la realidad de las transacciones de la Entidad.

En conclusión, respecto al registro realizado mediante el comprobante 4226, se trata de un ajuste manual que debió haberse realizado durante la vigencia 2014 y no a un registro efectuado para *“mejorar la razonabilidad de los Estados Contables”* como lo manifiesta la Entidad. Ahora bien, dado que el mismo es el resultado del *“trabajo de mejoramiento, de los procesos de almacén y al fortalecimiento al levantamiento del inventario de bienes que está realizado el Almacén del Ministerio”*, la cuenta del gasto que se debió afectar fue la 5815 – AJUSTES DE EJERCICIOS ANTERIORES, por tratarse de una cuenta de gasto registrada en una vigencia anterior.

Respecto de los registros realizados debitando la subcuenta 197007 – Licencias y acreditando diferentes subcuentas del grupo 16 – PROPIEDAD, PLANTA Y EQUIPO, es claro que las mismas no atienden a lo estipulado en el Régimen de Contabilidad Pública respecto del reconocimiento de los intangibles, contrario a lo que manifiesta la Entidad.

Lo anterior, debido a que dicho reconocimiento está sujeto a la adquisición, generación o formación de *“(…) aquellos bienes inmateriales, o sin apariencia física, que puedan identificarse, controlarse, de cuya utilización o explotación pueden obtenerse beneficios económicos futuros o un potencial de servicios, y su medición monetaria sea confiable<sup>17</sup>.”* y no a la entrada o salida del Almacén para registrar los bienes que se encuentran o no en uso, aun cuando sea ésta dependencia la encargada de la custodia de los bienes de la Entidad.

---

<sup>17</sup> Definición del Régimen de Contabilidad Pública para los activos intangibles.



De lo anterior se puede concluir, que los comprobantes contables resaltados en la presente observación se realizaron para registrar un ajuste de registros contables que se en su momento se realizaron sin atender lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública aunque la Entidad insista en afirmar lo contrario, y que fueron el resultado de lo que Entidad en su respuesta ha denominado *“trabajo de mejoramiento, de los procesos de almacén y al fortalecimiento al levantamiento del inventario de bienes que está realizado el Almacén del Ministerio”*.

No obstante y aunque como bien afirma la Entidad se trata de registros de reclasificación entre activos, los mismos denotan falta de confiabilidad de la información contable del Ministerio causada por la confusión que existe en la Entidad, entre el área de almacén y lo que el Régimen de Contabilidad Pública ha denominado bienes en bodega, haciendo que para el caso de los intangibles sólo los reconozca en los Estados Financieros cuando los mismos se pongan en uso y no como la norma lo contempla, cuando los mismos sean adquiridos, generados o formados, al margen que estos se encuentren guardados en el Almacén.

Por otro lado, la definición de bienes en bodega según el Régimen de Contabilidad Pública es *“Representa el valor de los bienes **muebles**, adquiridos a cualquier título, que tienen la característica de permanentes y **cuya finalidad es que sean utilizados en el futuro**, en actividades de producción o administración, por parte de la entidad contable pública, en desarrollo de sus funciones de cometido estatal. En esta cuenta no deben registrarse los bienes que se retiran del servicio de manera temporal o definitiva”*. (Subrayado nuestro). Situación ésta en la que no se pueden enmarcar las licencias de software.

En conclusión, se mantiene la observación con la connotación inicialmente trasladada, porque aunque es claro que no se da cumplimiento a la dinámica de registro establecido en el Régimen de Contabilidad Pública para las licencias de software, así la entidad insista en lo contrario, en su respuesta soporta el procedimiento que aplica: *“Teniendo en cuenta el procedimiento establecido por el almacén los bienes solo se activan con las salidas de almacén, las cuales identifican el funcionario responsable del cuidado y manejo del bien.”*

Durante el ejercicio auditor no fue posible obtener evidencia suficiente y adecuada sobre la razonabilidad de esta cuenta, por lo que se presenta una incertidumbre sobre el saldo de la misma a 31 de diciembre de 2015. Este hallazgo administrativo se configura con posible connotación disciplinaria y se dará traslado a la Junta Central de contadores para los efectos respectivos.

## HALLAZGO No.37 : Recaudo Ingresos Fondo de Compensación Ambiental

Criterio:

El Régimen de Contabilidad Pública establece respecto del reconocimiento de los ingresos:

*"265. El reconocimiento de los ingresos debe hacerse en cumplimiento del principio de Devengo o Causación, con base en las normas que los imponen, las declaraciones tributarias, la liquidación de pago de los aportes parafiscales, o el desarrollo de actividades de comercialización de bienes y prestación de servicios. Para el caso de los ingresos tributarios y no tributarios, las liquidaciones oficiales y los actos administrativos, respectivamente, se reconocen una vez hayan quedado en firme".*

En cuanto al principio de devengo determina:

*"117. Devengo o Causación. Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se deriva de estos. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del período."*

De acuerdo con las Notas a los Estados Contables, la subcuenta 411061, "registra los dineros recibidos de las CAR's, a través de la cuena del Fondo de Compensación Ambiental, siguiendo los linamientos fijados por la Ley 344 de 1996 y el Decreto reglamentario 954 de 1999. Durante la vigencia se causó el valor de \$36.135.750 de acuerdo a los ingresos efectuados por las CARs durante la vigencia 2015, (...)".

Hechos:

En cumplimiento del artículo 5 del Decreto 954 de 1999, se solicitó a la Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental (FCA) el estado de cuenta a 31 de diciembre de 2015, de las contribuciones a dicho fondo detallada por Corporación Autónoma. De la comparación del estado de cuenta remitido por la Secretaría Técnica con los datos registrados en la subcuenta 411061, se evidencian diferencias en dichos datos como se puede apreciar a continuación:

**Tabla No.19**  
**Diferencias encontradas entre los datos de Contabilidad y la Secretaría Técnica del FCA**  
**(Pesos)**

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL	SECRETARIA TECNICA	CONTABILIDAD	DIFERENCIA	DIF. / CONTABILIDAD
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER	2.231.453.475	2.992.276.583	-760.823.108	-25,4%
CORPORACIÓN	156.560.655	165.171.468	-8.610.813	-5,2%



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL	SECRETARIA TECNICA	CONTABILIDAD	DIFERENCIA	DIF. / CONTABILIDAD
AUTÓNOMA REGIONAL DEL MAGDALENA				
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CHIVOR	1.232.738.626	1.286.132.487	-53.393.861	-4,2%
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ	2.077.620.606	1.368.444.669	709.175.937	51,8%
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CANAL DEL DIQUE	528.235.068	360.019.314	168.215.754	46,7%
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ALTO MAGDALENA	1.237.017.756	1.142.254.287	94.763.469	8,3%
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO	2.941.209.790	2.301.341.696	639.868.094	27,8%
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CENTRO DE ANTIOQUIA	4.878.293.105	4.482.185.347	396.107.758	8,8%
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE	107.703.000	87.205.000	20.498.000	23,5%
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL GUAVIO	2.949.048.634	3.232.767.260	-283.718.626	-8,8%
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUIA	1.091.520.568	1.101.573.206	-10.052.638	-0,9%
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDIO	306.536.330	281.275.747	25.260.583	9,0%
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA	1.205.219.000	622.654.827	582.564.173	93,6%
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA	2.393.004.119	2.392.610.072	394.047	0,0%
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL	1.120.337.266	1.173.611.561	-53.274.295	-4,5%
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA	1.481.351.342	1.365.793.982	115.557.360	8,5%



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL	SECRETARIA TECNICA	CONTABILIDAD	DIFERENCIA	DIF. / CONTABILIDAD
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CALDAS	1.273.188.431	1.228.846.486	44.341.945	3,6%
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LAS CUENCAS DE LOS RIOS NEGRO Y NARE	5.243.363.200	4.835.166.900	408.196.300	8,4%
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LOS VALLES DEL SINU Y DEL SAN JORGE	688.157.320	557.283.058	130.874.262	23,5%
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE NARIÑO	599.922.939	660.607.918	-60.684.979	-9,2%
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE RISARALDA	531.095.399	427.307.162	103.788.237	24,3%
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA	965.684.084	868.372.171	97.311.913	11,2%
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA GUAJIRA	767.632.339	892.484.144	-124.851.805	-14,0%
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CESAR	518.694.255	535.602.829	-16.908.574	-3,2%
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA	2.912.178.025	2.785.083.934	127.094.091	4,6%
<b>TOTALES</b>	<b>39.437.765.332</b>	<b>37.146.072.107</b>	<b>2.291.693.225</b>	<b>6,2%</b>

Fuente: Datos SIIF y datos suministrados por la Secretaría Técnica FCA

A título de ejemplo, se verificó la información suministrada por la CAR para la vigencia 2015 de las contribuciones a este fondo contra la información registrada en contabilidad, evidenciando que existe un giro por valor de \$242,0 millones el cual fue recibido efectivamente el 4 de enero de 2016, sin que tuviera un registro de causación que afectara el ingreso por este concepto.

Por otro lado, existe un registro contable mediante comprobante 3297 por valor de \$69.8 millones, el cual fue cargado a la CAR y que verificado contra la información de esta Corporación no es un giro por concepto de contribución al Fondo de Compensación Ambiental.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

A su vez, la subcuenta 411061 registra un saldo de naturaleza contraria en cabeza del tercero MINAMBIENTE VIVIENDA DESARROLLO T. - GESTION GENERAL por valor de \$2.158,7 millones.

**Causa:**

Estas situaciones se presentan por fallas en el flujo de información de las diferentes áreas de la Entidad y por la inadecuada aplicación del principio de causación.

**Efecto:**

Esta condición genera una subestimación de la cuenta 4110 – TRIBUTARIOS por valor de \$4.579,6 millones con contrapartida a la cuenta 1401 – INGRESOS NO TRIBUTARIOS.

**Respuesta de la Entidad:**

*"En cuanto a la información del Fondo de Compensación Ambiental registrada contablemente en la cuenta 411061 - de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB – comparada contra la información presentada por la Secretaría Técnica por valor de \$1.205.219.00 y el valor presentado en la observación de \$622.654.747 en contabilidad.*

*Se precisa que se revisado el libro Auxiliares Contable SIIF de la señalada Corporación y este presenta un valor total de registro de \$ 1.108.741.819 pesos presentando una diferencia entre la información de la Secretaría Técnica y los registros contables de \$96.477.181 pesos equivalente al 8. 7% con respecto al Total contable, y no del 93% señalado en la observación.*

*(Anexo auxiliar –tomado de los auxiliares mensuales del SIIF)*

*En respuesta a las diferencias encontradas en la información de recaudo remitida en su momento por la Secretaría Técnica del FCA vigencia 2015, se comunica que se efectuó la siguiente revisión sobre la base de datos de control y seguimiento del recaudo mensual y anual que maneja el Fondo. Encontrando diferencias por \$1.496,1 millones correspondientes aportes 2015 consignados por las corporaciones en el primer trimestre de la vigencia 2016 y \$5,3 millones que corresponden al valor de las liquidaciones y no al valor de la consignación*

*(...)*

*Así mismo con relación al ejemplo tomado por la equipo auditor; en referencia al valor de \$2.420,9 millones consignado el 4 de enero de 2016 por la CAR correspondiente aportes vigencia 2015. Se verifico que a esta misma fecha solo se recaudó el valor de \$242,0 millones de esta corporación.*

*Adicionalmente, esta Secretaría Técnica del FCA revisó y verifico contra los soportes que reposan en nuestra base de datos y se evidenció que el valor de \$69.8 millones efectivamente corresponde*

*a un giro por concepto de contribución al Fondo de Compensación Ambiental de diciembre de 2014, que fue consignado por la CAR el 18 de febrero de 2015 tal como se muestra en el anexo A.*

*En cuanto al registro contable en la cuenta 411061, con tercero Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por valor de - \$ 2.158.7 millones, corresponde a ingresos registrados en la cuenta 290580 – Ingresos por Clasificar por clasificar correspondiente a registros varios de diferentes corporaciones, registrados doblemente.*

*En cuanto a la información suministrada de ingresos que realizan las CARs al Fondo de Compensación Ambiental, el Ministerio viene realizando un seguimiento conjuntamente entre la Tesorería y la Secretaría Técnica como agentes generadores de la información, sin embargo se tienen dificultades en establecer una información de manera periódica y puntual para su registro y causación en cuanto a la reciprocidad de tiempos de registro.”.*

#### Análisis Respuesta de la Entidad:

Una vez realizada la respuesta de la Entidad, se procedió a verificar los registros contables relacionados con la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB, encontrando que en efecto en total el valor registrado en Contabilidad es \$1.108,7 millones y no de \$622.7 millones como inicialmente se trasladó. Sin embargo se observa que el valor inicialmente trasladado como diferencia para esta Corporación se generó porque en contabilidad existen tres terceros vinculados a esta Corporación con diferente descripción del nombre.

Respecto de la consignación realizada por la CAR, se aclara que en efecto son \$242,0 millones y no \$2.420,9 como lo informó la CGR inicialmente en la observación. Dado que esta suma fue a título de ejemplo no afecta el valor de la diferencia informada en la observación entre contabilidad y los datos suministrados por la Secretaría Técnica a la comisión auditora.

Una vez verificada la información con los nuevos datos suministrados por la Secretaría Técnica del Fondo de Compensación Ambiental se tiene que la diferencia entre los datos administrados por ésta y los registrados en contabilidad ascienden a \$3.296,4 millones generados por la subestimación de la cuenta 4110 – TRIBUTARIOS. Por lo anterior se mantiene el hallazgo.

Dado que la Entidad no desvirtúa los hechos se confirma como hallazgo administrativo.

#### *2.1.4.2 Evaluación del Sistema de Control Interno Contable*

La evaluación del Sistema de Control Interno Contable se desarrolló con el fin de verificar la existencia y efectividad de los procedimientos de control que permita



obtener la evidencia suficiente para emitir una opinión sobre este sistema. Esta verificación se realizó teniendo en cuenta los diferentes componentes del control interno enfocado a las actividades propias del proceso contable.

### Entorno de Control

De la evaluación de este componente se observó que existen debilidades en lo que tiene que ver con:

- La comunicación y retroalimentación entre los diferentes niveles de la organización con el área de contabilidad, teniendo en cuenta que en el ejercicio auditor se configuraron hallazgos como consecuencia del indebido flujo de información entre las áreas del Ministerio generadoras de información susceptible de registro contable y el área de Contabilidad o la falta de registro contable de dicha información.
- No se evidenció documentación relacionada con políticas contables que se deben instaurar al interior del Ministerio en desarrollo de los principios y normas establecidas en el Régimen de Contabilidad Pública.
- El plan de acción de la entidad no da cuenta de la participación del área de contabilidad, como consecuencia de ello no se evidenció la existencia de metas, objetivos e indicadores de rendimiento para el área contable.

### Proceso de Valoración del riesgo por la Entidad

En la evaluación de este componente fue posible evidenciar deficiencias relacionadas con:

- Se evidenciaron hechos financieros y/o económicos que no fueron incluidos en el proceso contable.
- Aunque los productos generados por los demás procesos de la entidad se encuentran documentados, en algunos casos no se evidenciaron registros contables relacionados con tales productos.
- Se evidenciaron registros contables a través de comprobantes contables los cuales no se encontraban debidamente soportados bien sea porque dichos soportes no existían o porque los mismos no eran idóneos.
- Aunque la Entidad manifestó en varias ocasiones que existen conciliaciones de información con las diferentes áreas como almacén, presupuesto, tesorería y contabilidad, algunos de los hallazgos levantados durante el proceso auditor son resultado de la falta de registro contable de información generada en otras áreas.
- Se evidenció inadecuado cálculo de los valores a registrar por concepto de valorización de propiedad, planta y equipo.





- No existe evidencia de la identificación, análisis y por ende tratamiento adecuado de los riesgos de índole contable de la Entidad.
- Aunque el Régimen de Contabilidad Pública establece la obligación de realizar registros de actualización de las inversiones, se pudo establecer que los mismos no se llevaron a cabo.
- No hay evidencia de una política de depuración contable permanente y de sostenibilidad de la calidad de la información. El único comité establecido que apunte a dichos fines es el de Gerencia de bienes.
- Se observó que no todos los derechos y obligaciones se encuentran debidamente individualizados en la contabilidad.
- Se evidenció una inadecuada utilización de cuentas auxiliares para la clasificación de los hechos económicos, transacciones u operaciones realizadas por la entidad.
- Para el caso de licencias de software se observa una inadecuada interpretación del marco conceptual de la Contabilidad Pública, relacionada con la forma como deben incorporarse a los Estados Financieros de la Entidad, lo que conlleva una inadecuada utilización de las cuentas utilizadas para la clasificaciones de dichas operaciones financieras y económicas.
- Inexistencia de una política adecuada para el cierre integral de la información producida en las áreas de la Entidad que generan hechos financieros, económicos, sociales y ambientales.

#### Actividades de Control

- No se evidenciaron actividades de control preventivo a los procedimientos contables, lo que dio origen hallazgos como resultado del proceso auditor de la CGR.
- Dado que no hay evidencia del establecimiento de metas, objetivos ni indicadores para el área contable, tampoco hay evidencia actividades de control que garantice el cumplimiento de metas para esta área.
- No hay evidencia de planes que involucren actividades de control preventivas a los procedimientos contables ni de puntos de control para cada uno de los procesos contables de la Entidad.
- No se observa actividades de identificación y priorización de riesgos en el proceso de preparación de información contable por ende tampoco hay evidencia de mecanismos establecidos por la Entidad para garantizar la confiabilidad de la información financiera que genera.

#### Seguimiento de los controles

- Aunque existen mecanismos de monitoreo de la efectividad del sistema de control interno contable, no se evidencia que la alta dirección sea receptiva a las

recomendaciones emitidas por el área de control interno de la Entidad, ni por las deficiencias y hallazgos evidenciados en la auditorías desarrolladas por la Contraloría General de la República.

- No hay evidencia de la existencia de un sistema de evaluación que permita generar una cultura del autocontrol y el mejoramiento continuo de la gestión contable de la Entidad.
- Debido a las deficiencias encontradas durante el ejercicio auditor de la Contraloría General de la República que afectan la confiabilidad de la información contable, se presume que dicha información no es útil en el proceso de toma de decisiones por parte del Alta Dirección.

#### Sistema de información

- Aunque el proceso contable opera en el SIIF como un ambiente de sistema integrado de información, se encontró evidencia de inadecuada parametrización.
- Aunque los productos que generan las áreas de la Entidad y que son susceptibles de registro contable se encuentran identificados, no hay claridad sobre los canales sobre los cuales debe fluir dicha información.
- No hay evidencia de la existencia de mecanismos de verificación de la oportunidad y veracidad de la información financiera y económica reportada a las diferentes instancias gubernamentales.
- No se han establecido indicadores para analizar e interpretar la información financiera, económica, social y ambiental de la Entidad.

Como resultado de las debilidades y deficiencias antes anotadas se configuró el siguiente hallazgo:

#### **HALLAZGO No.38 (D16): Control Interno Contable**

##### Criterio

El Plan General de Contabilidad Pública, respecto de las características cualitativas de la información contable pública, establece: *“Las características cualitativas de la información contable tienen por objeto cumplir y validar los propósitos del SNCP y garantizar la satisfacción equilibrada de los objetivos de los distintos usuarios. Se interrelaciones en conjunto y aseguran la calidad de la información.*

*La información contable pública está orientada a satisfacer con equidad las necesidades informativas de sus usuarios reales y potenciales, quienes requieren que se desarrolle observando las características cualitativas de Confiabilidad, Relevancia y Comprensibilidad. Las características cualitativas que garantizan la Confiabilidad son la Razonabilidad, la Objetividad y la Verificabilidad; con la Relevancia se asocian la Oportunidad, la Materialidad y la Universalidad; y con la Comprensibilidad se relacionan la Racionalidad y la Consistencia.*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**CONFIABILIDAD.** *La información contable pública es confiable si constituye la base del logro de sus objetivos y si se elabora a partir de un conjunto homogéneo y transversal de principios, normas técnicas y procedimientos que permitan conocer la gestión, el uso, el control y las condiciones de los recursos y el patrimonio públicos. Para ello, la Confiabilidad es consecuencia de la observancia de la Razonabilidad, la Objetividad y la Verificabilidad”.*

La Resolución 357 de 2008 “Por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación”, establece las acciones mínimas de control que deben realizar los responsables de la información financiera, económica, social y ambiental de los entes públicos, orientadas a garantizar razonablemente la producción de información contable confiable, relevante y comprensible, características a las que se refiere el marco conceptual del Plan General de Contabilidad Pública.

Dicha resolución establece la responsabilidad del Control Interno Contable en cabeza del representante legal o máximo directivo de la Entidad, así como de los directivos de primer nivel responsables del área contable.

Son objetivos del control interno contable:

- a. Generar información contable con las características de confiabilidad, comprensibilidad y relevancia, en procura de lograr la gestión eficiente, transparencia, control de los recursos públicos y rendición de cuentas, como propósitos del Sistema de Nacional de Contabilidad Pública.*
- b. Establecer compromisos que orientan el accionar administrativo de la entidad en términos de información contable confiable, relevante y comprensible.*
- c. Promover la cultura del autocontrol por parte de los ejecutores directos de las actividades relacionadas con el proceso contable.*
- d. Garantizar que la información financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública se reconozca y revele con sujeción al Régimen de Contabilidad Pública.*
- e. Identificar el proceso Contable, dentro del flujo de procesos de la entidad, definiendo sus objetivos bajo los principios de economía, eficiencia, eficacia, celeridad y publicidad.*
- f. Administrar los riesgos de índole contable de la entidad a fin de preservar la confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de la información como producto del proceso contable.*
- g. Definir e implementar los controles que sean necesarios para que se lleven a cabo las diferentes actividades del proceso contable público en forma adecuada, con el fin de administrar los riesgos de índole contable identificados.*
- h. Garantizar la existencia y efectividad de controles eficientes, eficaces y económicos, en los términos del artículo 9º de la Ley 87 de 1993 y en las demás normas que la modifiquen o la sustituyan.*
- i. Verificar las políticas de operación para el desarrollo de la función contable; el diseño del proceso contable, sus controles y acciones de prevención en relación con los riesgos de índole contable; y la existencia de indicadores que permitan evaluar permanentemente la gestión y los resultados de la entidad.*
- j. Garantizar la generación y difusión de información contable necesaria para el cumplimiento de los objetivos de gestión pública, control público, divulgación y cultura.*
- k. Establecer los medios necesarios que permitan una efectiva comunicación interna y externa, de la información contable.*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

- l. Adelantar evaluaciones permanentes a la ejecución del proceso contable y a sus resultados, por parte de los diferentes niveles de autoridad y responsabilidad relacionados con el proceso contable, para que se lleven a cabo las acciones de mejoramiento pertinentes.*
- m. Garantizar la realización de evaluaciones independientes al Control Interno Contable en forma oportuna y eficaz por la Unidad u Oficina de Control Interno o quien haga sus veces.*
- n. Establecer los elementos básicos de evaluación y seguimiento permanente que deben realizar los jefes de control interno, respecto de la existencia y efectividad de los controles al proceso contable necesarios para mantener la calidad de la información financiera, económica, social y ambiental del ente público.*
- o. Garantizar la operación del proceso contable con base en las diferentes disposiciones de orden constitucional, legal y reglamentaria que le son propias.*
- p. Asegurar la producción de información contable uniforme con destino a los diferentes usuarios, de acuerdo con sus objetivos de gestión pública, control público, y divulgación y cultura.*
- q. Procurar por el cumplimiento de las normas relacionadas con el mejoramiento de la calidad de la información contable.”*

Por otra parte, en cuanto la responsabilidad de la evaluación del control interno contable a fin de determinar su calidad, nivel de confianza, eficacia, economía y eficiencia en la prevención y neutralización del riesgo inherente a la gestión contable, determina:

*“En ejercicio de la autoevaluación como fundamento del control interno, los contadores bajo cuya responsabilidad se produce información contable, y los demás servidores públicos de las diferentes áreas que generan hechos, transacciones y operaciones susceptibles de reconocer contablemente, son responsables, en lo que corresponda, por la operatividad eficiente del proceso contable, actividades y tareas a su cargo; por la supervisión continua a la eficacia de los controles integrados; y por desarrollar la autoevaluación permanente a los resultados de su labor, como parte del cumplimiento de las metas previstas por la dependencia a la cual pertenecen.”*

Respecto de los bienes, derechos y obligaciones determina: *“Los bienes, derechos y obligaciones de las entidades deberán identificarse de manera individual, bien sea por las áreas contables o en bases de datos administradas por otras dependencias”. Igualmente determina respecto de las conciliaciones de información: “Deben realizarse conciliaciones permanente para contrastar, y ajustar si a ello hubiere lugar, la información registrada en la contabilidad de la entidad contable pública y los datos que tienen las diferentes dependencias respecto a su responsabilidad en la administración de un proceso específico”.*

## Hechos

De la verificación de las cuentas que representan derechos u obligaciones en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se observa que contablemente no se identifican de manera individual ya que existen algunas de ellas que tiene como tercero el MINAMBIENTE VIVIENDA DESARROLLO T. - GESTION GENERAL. A manera de ejemplo podemos citar las subcuentas 147064 – Pago por cuenta de terceros por valor de \$191,8 millones, 242519 – Aportes en seguridad social en salud por valor \$76,1 millones.

Dentro la evaluación de los Estados Contables con corte a 31 de diciembre de 2015, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se evidenciaron situaciones que ponen en riesgo la confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de la información, las cuales se enmarcan en las establecidas en la mencionada Resolución y las cuales dieron origen a los hechos que fueron definidos en las observaciones contables trasladadas a la entidad. Entre ellas tenemos:

- Descripción inadecuada del hecho en el documento fuente.
- Hecho económico no considerado en el PGCP y no definido en la doctrina contable pública.
- Inadecuado flujo de información entre el proceso contable y los demás procesos generadores de hechos, transacciones u operaciones susceptibles de reconocer contablemente.
- Incorrecta interpretación sobre la coherencia entre el marco conceptual del Plan General de Contabilidad Pública y el Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública.
- Incorrecta interpretación y aplicación de los principios de contabilidad pública, así como de los procedimientos contables.
- Imputación en una cuenta o código diferentes.
- Registros contables que implican la existencia de partidas globales.
- Presentación inadecuada o no presentación de notas a los estados contables.
- Inadecuada individualización y en algunos casos inexistente individualización de bienes, derechos y obligaciones.

Por último, transcribimos algunos apartes de la Resolución 357 de 2008, que consideramos deben tenerse en cuenta:

*"3.11. Comité Técnico de Sostenibilidad Contable.*

*Dada la característica recursiva de los sistemas organizacionales y la interrelación necesaria entre los diferentes procesos que desarrollan los entes públicos, éstos evaluarán la pertinencia de constituir e integrar el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable, como una instancia asesora del área contable de las entidades que procura por la generación de información contable confiable, relevante y comprensible. Lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades y autonomía que caracterizan el ejercicio profesional del contador público.*

*(...)*

*3.18. Análisis, interpretación y comunicación de la información. La información contable servirá de base para establecer las acciones administrativas que se deben ejecutar para optimizar la administración de los recursos públicos. En este sentido, los informes contables deben permitir la realización de las verificaciones relacionadas con el análisis de vencimientos de cartera, gestión eficiente de otros activos, cumplimiento de obligaciones, cálculos de provisiones, depreciaciones, amortizaciones y agotamientos, entre otros."*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## Causa

Estas situaciones se presentan porque no se le da la relevancia adecuada a la efectividad que debe tener el control interno contable, la cual influye en la calidad de la información contable emitida por la Entidad.

## Efecto

La inexistencia de actividades de control interno contable, así como la aplicación inadecuada de controles o la aplicación de controles ineficientes e ineficaces conlleva la presencia de riesgos inherentes a la gestión contable y por ende a los asociados al manejo de los recursos de la entidad.

## Respuesta de la Entidad

En su respuesta la Entidad informa que se realizan conciliaciones permanentes entre las diferentes áreas del Ministerio, que sean generadoras de información y que sean objeto de reconocimiento contable, las cuales constan en las actas que reposan en cada una de estas áreas.

Informa también que realiza actividades de control interno contable, como conciliaciones bancarias, que permiten controlar el recaudo y manejo de los recursos que ingresan a las cuentas bancarias mediante el procedimiento de Tesorería.

Afirma, que en desarrollo del proceso de autocontrol y autoevaluación, se verifica que existan documentos fuente con la descripción adecuada del respectivo hecho económico. Igualmente existe un proceso adecuado de flujo de información de la cadena financiera atado al proceso Presupuestal.

Se realizan conciliaciones periódicas con el fin de registrar los movimientos de Almacén garantizando que los saldos de esta área coinciden con los saldos contables y se actualizó el sistema a través del cual se manejan y controlan los bienes de la entidad.

Se realizan conciliaciones con el área jurídica de la entidad con el fin de registrar adecuadamente las provisiones por contingencias.

Las notas a los Estados Contables se elaboran bajos parámetros establecidos para tal fin. Sin embargo para la vigencia 2015, dichas notas fueron ampliadas para mejorar la información consolidada de los estados financieros.

Por último informan que el proceso de sostenibilidad está soportado en el Comité para la Gerencia de bienes que funciona en el Ministerio, el cual ha logrado la depuración de bienes obsoletos y no usados por la Entidad con el fin de mejorar la razonabilidad de los bienes registrados como Propiedad, Planta y Equipo.

### **Análisis de la Respuesta**

La respuesta de la Entidad no desvirtúa la observación, teniendo en cuenta que la causa identificada en los hallazgos configurados sobre los Estados Contables fue la deficiencia de los controles internos contables. Estos hallazgos estuvieron relacionados directamente con el proceso de reconocimiento y revelación contable de los hechos económicos que se producen en la Entidad. Por ende, no tienen ningún efecto las conciliaciones de información que se realizan con las diferentes áreas de la Entidad y que como se informa constan en actas, si el resultado de las mismas no se ve reflejado en la Contabilidad.

Prueba de ello es que se encontraron registros en la vigencia 2015, que debieron haberse realizado en vigencias anteriores, registros contables que no evidenciaban un soporte adecuado y sobre los cuales la entidad no se manifestó como en el caso de las inversiones, diferencia entre los datos manejados por áreas como Tesorería y la Secretaría Técnica del FCA que difieren de los consignados en contabilidad, registros realizados que no atienden la dinámica contable establecida en el Régimen de Contabilidad Pública y ajustes para reconocer contablemente bienes que en vigencias anteriores no habían sido incluidos en la contabilidad, entre otras situaciones que ponen en riesgo la confiabilidad de la información contable.

Por lo anterior se configura como hallazgo administrativo con posible connotación disciplinaria.

#### *2.1.4.3 Calificación del Sistema de Control Interno Contable*

La evaluación del Sistema de Control Interno Contable se ubica en el rango INEFICIENTE, con una calificación de 2,13, el cual está soportado con los hallazgos que se presentaron previamente.

**Tabla No. 20**  
**Calificación Control Interno Contable**

Total puntos	192
Total aspectos evaluados	90
Calificación final	2,13
Concepto control interno	Ineficiente

Fuente: Aplicativo CGR



## 2.1.5. Tecnologías de la Información

**HALLAZGO No.39:** Implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea (GEL)  
- Decreto 1078 de 2015.

Criterio:

El Decreto 2573 de 2014 dice, "Artículo 1, Objeto. Definir los lineamientos, instrumentos, y plazos de la estrategia de Gobierno en Línea para aprovechar el máximo aprovechamiento de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones, con el fin de contribuir con la construcción de un Estado Abierto, más eficiente, más transparente y más participativo y que preste mejores servicios con la colaboración de toda la sociedad.

El Decreto 1078 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, ARTICULO 2.2.9.1.3.2 Plazos. Los sujetos obligados deberán implementar las actividades establecidas dentro de los siguientes plazos:"

**Tabla No.21**  
**Plazos Actividades**

COMPONENTE / AÑO	2015	2016
TIC para servicios	90%	100%
TIC para el Gobierno Abierto	90%	100%
TIC para la gestión	25%	50%
Seguridad y privacidad de la información	40%	60%

Fuente: Decreto 1078

Hechos:

La página <http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-14713.html> muestra los resultados del índice de Gobierno en línea de las entidades del orden nacional que han reportado por el Formulario Único de Reporte de Avances en la Gestión (FURAG).

En este sentido, la información del avance en la implementación de la estrategia, arroja los siguientes resultados en el año 2015 para el MADS:

**Tabla No.22**  
**Avances**

COMPONENTE/AÑO	2015	OBSERVACIONES
TIC para servicios	42%	NO CUMPLE
TIC para el Gobierno Abierto	38%	NO CUMPLE
TIC para la gestión	67%	CUMPLE
Seguridad y privacidad de la información	85%	CUMPLE

Fuente: Formulario FURAG



**Causa:**

Se observa falta de seguimiento por parte de la Oficina de las TIC quien debe ser el ente que controla y realiza el seguimiento a las estrategias.

**Efecto:**

De no implementarse medidas de cumplimiento para el año 2016, no se lograra el objetivo del 100% para tal como lo estipula el Decreto 1078.

*Respuesta de la Entidad:*

MADS en su respuesta hace referencia a las acciones que se están desarrollando en la vigencia 2016, sin embargo el Decreto 1078 de 2015 en su artículo 2.2.9.1.3.2 estipula unos porcentajes de avance para el año 2015 que a la luz de los resultados nacionales de la estrategia Gobierno en Línea, no se cumplieron.

**Análisis Respuesta de la Entidad:**

La respuesta del MADS, no desvirtúa el hallazgo en razón a que cita acciones que se encuentran en proceso; por lo que el hallazgo se mantiene como administrativo.

**HALLAZGO No. 40:** Sistema de Información SIPGA - CAR

**Criterio:**

El Decreto 2573 de 2014, "Artículo 4, Principios y fundamentos de la estrategia Gobierno en Línea...Así mismo serán fundamentos de la Estrategia los Siguietes: **Estandarización:** Facilitar la evolución de la gestión de TI del Estado colombiano hacia un modelo estandarizado que aplica el marco de referencia de arquitectura empresarial para la gestión de TI. **Interoperabilidad:** Fortalecer el intercambio de información entre entidades y sectores. **Innovación:** Desarrollar nuevas formas de usar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para producir cambios que generen nuevo y mayor valor público."

**Misión Oficina de las TIC:** "La Oficina TIC del MADS es la encargada de planificar, dirigir y orientar en la aplicación de las políticas, lineamientos y estrategias en el ámbito de TI y gestión de información para contribuir a mejorar los procesos misionales y administrativos del MADS y del Sector, con el fin de brindar un mejor servicio al ciudadano."

**Funciones:** "Apoyar el desarrollo y sostenimiento de los sistemas de información del Sector Administrativo Ambiente y Desarrollo Sostenible."



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

#### Hechos:

SIPGA-CAR es una herramienta informática que permite al MADS, a las CAR y a la Ciudadanía en general hacer seguimiento a la gestión ambiental de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Adicionalmente, SIPGA-CAR, facilita de manera práctica el reporte, la consolidación, el seguimiento y la evaluación general de la información referente a la gestión de las Corporaciones Autónomas Regionales-CAR en el marco de lo establecido en el Decreto 1200 de 2004 y la normativa relacionada.

Como antecedentes de este aplicativo, se resalta que en el periodo 2006 – 2010, la antigua dirección de Planeación del MADS contrato la conceptualización del marco integrador y el desarrollo del software y se realizó la capacitación de las CAR en el módulo de indicadores de desarrollo sostenible.

En auditoría realizada al Sistema de Información para la Planeación y la Gestión Ambiental – SIGPA, se seleccionó el aplicativo SIPGA-CAR, para verificar su funcionamiento y operación por ser responsabilidad directa del MADS. En esta inspección se encontraron las siguientes observaciones:

- 1) El aplicativo se encuentra desactualizado técnica y funcionalmente.
- 2) El aplicativo no se encuentra en producción
- 3) La información reportada por las CAR se registra en archivos EXCEL y es enviada al Ministerio en medios magnéticos, en papel o por correo electrónico, lo que incurre en fallas en la seguridad de los datos.
- 4) No existe una base de datos para la consulta y tratamiento de la información

#### Causa:

Se observa falta de planificación por parte de la oficina de las TIC's, al no incorporar acciones correctivas en forma oportuna, en temas críticos, toda vez que SIPGA-CAR forma parte del Sistema de Información Ambiental para Colombia – SIAC.

Como se evidencia en la Trazabilidad de este aplicativo, el sistema se encuentra abandonado, sin que al menos se halla recuperado parcialmente los recursos invertidos en su diseño, desarrollo e implementación, presentando una gestión antieconómica e inefectiva, como mal manejo de los recursos públicos.

Efecto:

Se impacta el manejo de los datos, la operación del proceso y la oportunidad de la información de las CAR, al depender totalmente de procedimientos manuales, poniendo en riesgo la seguridad de la información, contando con un Aplicativo de Software que se encuentra subutilizado, por no haberse realizado las adaptaciones requeridas en su momento.

*Respuesta de la Entidad:*

MADS basa su respuesta haciendo énfasis en el proceso de escisión del antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la reestructuración de la entidad, la reorganización de funciones y a los cambios de competencia en cuanto a las responsabilidades se refiere y concluye, que el aplicativo SIPGA CAR ha evolucionado en su desarrollo como consecuencia de un trabajo coordinado con las Corporaciones Autónomas regionales, bajo el entendido que estas son los principales actores en la puesta en marcha del mismo.

De otro lado, MADS manifiesta que a causa de lo anterior, el proceso de definición de alcance y funcionalidades se ha visto afectado por innumerables solicitudes de las partes interesadas, lo cual incluso conllevó que en la segunda fase del aplicativo SIPGA CAR se encontrará una respuesta negativa para el uso por parte de las CAR, toda vez que aducían la no preparación tecnológica de sus entidades para el cargue y seguimiento de sus planes de acción a través del aplicativo.

Finalmente, según respuesta, MADS dice que en el periodo 2010 y 2011 el aplicativo SIPGA CAR estuvo en producción, lo que permitió generar avances en las Corporaciones Autónomas para dichos años

Análisis Respuesta de la Entidad:

La auditoría concluye que entre el año 2010 y el 2016 el aplicativo SIPGA CAR ha debido tener una evolución técnica y funcional acorde a los procesos de cambio que ha tenido la entidad, pero sin haber desmontado el aplicativo actual, sin embargo, no se evidencian documentos relacionados, tales como: Diseño Conceptual, Mapa de Procesos, Diccionarios de datos, Casos de Uso, Requerimientos Funcionales y No Funcionales y otra documentación técnica que permita certificar su proceso de reingeniería, y lo más crítico es que no se pueden consultar las bases de datos con la información registrada en su corto periodo de producción por el abandono del mismo.

Finalmente, se observa que la documentación aportada a la auditoría corresponde a una presentación sobre lo que sería el sistema SIPGA CAR a futuro, lo que ratifica la falta de planificación de parte de la oficina de las TIC, quien ha debido ser más diligente para su proceso de Reingeniería e Implementación Gradual del aplicativo durante estos últimos años.

Dada la respuesta de la entidad, el hallazgo se mantiene administrativo.

## 2.1.6 Control Interno

### 2.1.6.1 Evaluación del Control Interno.

Como resultado de la evaluación al diseño de controles implementados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la calificación obtenida para la vigencia 2015, fue 1,571 para la fase de Planeación, que corresponde al concepto de "Parcialmente Adecuado". En la evaluación a la efectividad de controles, en la fase de Ejecución, el resultado obtenido es 2,071 puntos, valor correspondiente al concepto de "Inefectivo".

En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, el puntaje final ponderado es de 1,921, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el periodo auditado, la Calidad y Eficiencia del Control Interno de la entidad es "Con deficiencias", como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

**Tabla No.23**  
**Evaluación Efectividad del Control Interno**

TABLA DE RESULTADOS EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL INTERNO MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO AMBIENTAL										
Procesos evaluados	Fase de Planeación				Fase de Ejecución				Calificación Ponderada	
	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	30%	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	70%	Ítems evaluados	Calificación
Total general	14	22	1,571	0,471	14	29	2,071	1,450	14	1,921
CALIFICACIÓN FINAL										
	FASE PLANEACIÓN		FASE EJECUCIÓN							
Total Calificaciones	22		29							
No. ítems evaluados	14		14							
Calificación Promedio (Total Calificaciones / No. ítems evaluados)	1,571									
Calificación sobre el diseño y efectividad de controles	Parcialmente adecuado									
% Ponderación (% Asignado)	30%		70%							
Subtotal Calificaciones (Calificación Promedio * % Ponderación)	0,471		1,450							
TOTAL CALIFICACIÓN - PUNTAJE (SUMA DE SUBTOTALES)	1,921									
CALIFICACIÓN SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO	Con deficiencias									
Calificación para Gestión	53,95									

Valores de referencia	
Rangos	Calificación
De 1 a < 1,5	
De => 1,5 a < 2	Con deficiencias
De => 2 a 3	

Fuente: Aplicativo CGR

### 3. SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO

De acuerdo con lo establecido en la Guía de Auditoría, sobre el Plan de Mejoramiento de las entidades, *“la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro del siguiente proceso auditor se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por el ente objeto del control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados por la CGR en la auditoría anterior”*.

En desarrollo del proceso auditor, adelantado al MADS, por la vigencia 2015, la CGR realizó análisis de las evidencias que soportan las acciones propuestas en el plan de mejoramiento, resultado de los hallazgos formulados en la auditoría realizada a la vigencia 2015.

El siguiente es el resultado del análisis efectuado:

La entidad suscribió el Plan de Mejoramiento correspondiente a la vigencia 2015 con base en los hallazgos instaurados por parte del ejercicio de auditoría efectuado por al CGR, por la misma vigencia. Se registraron 130 acciones de mejoramiento con vencimiento diciembre 30 de 2015, las cuales fueron evaluadas por el grupo auditor con el siguiente resultado:

De las 130 acciones evaluadas, se estableció que 81 de éstas fueron cumplidas, lo cual corresponde al 62% de las acciones propuestas; parcialmente cumplidas se determinaron 23 acciones equivalentes al 18%; acciones determinadas como no cumplidas fueron 26 lo cual le corresponde el 20%.

En lo que respecta a efectividad, definiendo ésta como *“grado de satisfacción o impacto que produce un bien o servicio dentro de una comunidad o población objeto. Este impacto debe medirse en la comunidad receptora de dicho bien y/o servicio, la que generalmente se encuentra fuera de la organización que lo produce.”*; *“La efectividad se puede asimilar al principio de eficacia, en el sentido que ésta mide el grado de cumplimiento de objetivos; sin embargo, no es suficiente medir el cumplimiento de lo planeado en términos de cantidad, calidad y oportunidad, sino que es necesario determinar cuál fue el resultado con respecto al impacto esperado”*.

De lo expuesto anteriormente, se evaluaron las diferentes acciones establecidas en el Plan de Mejoramiento de la entidad dando como resultado que 78 se definieron como “No Efectivas” correspondiéndole el 60% del total de las acciones; por consiguiente las 52 acciones restantes a las que se les asigna el 40%, fueron establecidas como Efectivas.

Aunque se establecieron como cumplidas 81 de las 130 acciones; las acciones en su mayoría corresponden a emitir documentos que por su contexto no solucionan las deficiencias de fondo, tales como Memorandos, oficios o reuniones; en otros

casos se prorrogaron las acciones establecidas para periodos posteriores o simplemente no se cumplieron (26 acciones).

El análisis anterior se encuentra anexo al presente informe.

#### 4. SEGUIMIENTO INSUMOS DE AUDITORÍA

##### INSUMO DE AUDITORÍA No. 2015ER0002939

Peticionario: ALBERTO CONTRERAS

Red de Control Social y Asesoría a Veedurías.

Tema:

Para efectos de seguimiento de éste insumo, se dividió las peticiones en tres grandes aspectos:

- TEMA No.1: Solicitudes de Información:
- TEMA No.2: Reuniones e Integración Comités –Comisiones:
- TEMA No.3: Solicitudes Asignación de Labores:

Para el primer tema, se requiere al MADS aspectos como "...Solicitamos indicarnos el nombre del responsable de cada proyecto de inversión asignado en el plan de acción 2016, artículo 74 de la ley 1474,..."; "Solicitamos copia del Convenio entre el ministerio del ambiente, y la ONG patrimonio Natural para administrar los recursos del programa VISION AMAZONIA..."; "Requerimos, conocer el plan de trabajo detallado de cada servidor público, o contratista..."; "Favor enviar el plan de acción y de trabajo semanal (artículo 74 de la ley 1474) de los trabajadores servidores públicos..."; "Solicitamos indicarnos el nombre y correos electrónicos, de los Funcionarios y contratistas encargados de asuntos indígenas..."; "Solicitamos por favor al grupo de negocios verde enviar el plan de acción detallado del 2016 e incluir, la valorización de residuos sólidos orgánicos en compost y emprendimientos de Jóvenes Rurales..."; "Solicitamos al grupo promotor y masificador de las energías alternativas del Ministerio enviar su plan de acción detallado del año 2016..."; "Favor enviar el plan de acción detallado del grupo encargado de hacer cumplir la convención de las Naciones Unidas contra la desertización, y Conservación de suelos..."; información que fue remitida al peticionario por parte del MADS, o en su defecto se profirió la explicación motivada del porque no se remitía como fue el caso de "Solicitamos al grupo promotor y masificador de las energías alternativas del Ministerio enviar su plan de acción detallado del año 2016 (a artículo 74)", en donde la entidad responde "El MADS, no cuenta con un grupo promotor y masificador de las energías alternativas y el Plan de Acción se encuentra publicado en la página web de la Institución,



sin embargo en su respuesta al peticionario, le informa lo siguiente, respecto a la solicitud efectuada..."

Respecto del tema 2: Reuniones e Integración Comités –Comisiones; el peticionario solicitó actuaciones como: "Solicitamos y requerimos de forma urgente conforme al artículo 212 de la ley 1753 que el ministerio del ambiente integre la comisión conjunta, para elaborar el POMCA del Río Meta". Ante lo cual la entidad responde "“La cuenca del río Meta no es objeto de Plan de Ordenación y Manejo de Cuenca – POMCA, puesto que corresponde a una zona hidrográfica, lo anterior de cuerdo al Decreto 1075 de 2015...”; "En este sentido, como la cuenca del río Meta no es objeto de ordenación, no se requiere conformar la comisión conjunta"; solicita el peticionario "A riesgo de ser reiterativos y convocar con la Procuraduría, Solicitamos al grupo de Bosques; del Minambiente programar la instalación de la mesa de bosques; en Puerto Gaitán Meta; lo cual se solicitó de acuerdo al artículo 78 de la ley 1474 de 2001. Estatuto Anticorrupción". Ante lo cual la entidad responde ":(...) Las Mesas Forestales constituyen un espacio de carácter voluntario para el dialogo, comunicación y articulación de temas forestales entre los actores relacionados con la cadena forestal en el territorio. Este Ministerio participa en calidad de invitado permanente"; "Requerimos que el grupo de biodiversidad, y áreas protegidas nos acompañe a próxima audiencia pública en febrero en Puerto Gaitán con todos los gobernadores y más de 200 capitanes indígenas de TODOS los resguardos indígenas SIKUANIS,..."; ante lo cual la CGR, considera que se respondieron éstas y otras peticiones en debida forma por parte del MADS.

El tercer tema, "**Solicitudes Asignación de Labores**" hace referencia a temas como: "Solicitamos que el Ministerio cumpla la ley 99 para determinar los costos ambientales; a asignar en las tarifas de servicios públicos; por la disposición de basuras en rellenos sanitarios", la entidad en su respuesta hace alusión a las gestiones adelantadas por la CRA, "“La Resolución CRA 720 de 2015 "Por la cual se establece el régimen de regulación tarifaria al que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo y se dictan otras disposiciones", permitiendo evidenciar gestión al respecto al integrarse a las actividades en éste tema; solicita el peticionario "Solicitamos elaborar la guía para la evaluación del desempeño de servidores públicos y Contratistas, para Grupos de Control Social; y Veedurías, como ya indico la Comisión del Servicio Civil - comenzando con el área de participación del Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible", ante lo cual la respuesta del MADS es "“El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con el Acuerdo 137 de 2010 de la Comisión Nacional del Servicio Civil, adoptó mediante la Resolución 0080 del 11 de noviembre de 2011 el Sistema Tipo de Evaluación de Desempeño Laboral...” siendo corroborado lo anterior por la CGR. Solicita el peticionario "Solicitamos realizar la evaluación con la CGR; - Contraloría General de la República- del Impacto real de las transferencias del sector eléctrico a las Corporaciones Ambientales, artículo 45 de la ley 99, donde se han transferido multimillonarios recursos de las ventas brutas de energía a las CAR's y a los municipios..." ante lo cual se le responde al peticionario por parte del MADS "El MADS, informa que ésta entidad evaluó lo correspondiente a las transferencias del sector eléctrico y las plasmó en el documento "Estudio sobre la efectividad de impuestos,



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

tasas, contribuciones y demás gravámenes existentes para la preservación y protección del ambiente, así como de la identificación y viabilidad de nuevos tributos por la emisión de efluentes líquidos y de gases contaminantes y de efecto invernadero”, remitido como anexo al peticionario; situación verificada por la CGR, en especial lo plasmado en el Capítulo 3.4 “Transferencias del Sector Eléctrico-TSE-” páginas de la 137 a la 163, correspondiente al estudio, “análisis e inversión de los dineros aportados” en donde informan del empleo dado a los recursos asignados por TSE.

Por su parte la CGR comunica que “ha elaborado informes correspondientes como el “Informe Sobre la Situación de las Finanzas del Estado” (Publicado en 2013); en donde en el Capítulo VII Pgs. 109 a 119, se encuentra el análisis al Sector Eléctrico el cual puede ser consultado en la página web de la CGR.

De otra parte, la CGR por mandato constitucional (Art. 267) no puede entrar a “Coadministrar”, pues su control es “Posterior y Selectivo” sin interferir la parte administrativa de las entidades.

De otra parte solicita “Favor actualizar los Datos del porcentaje de Policía Ambiental y Ejército Ambiental que debe existir como mínimo en cada municipio y modificar la normatividad para triplicar el número de ese personal oficial,...”, ante lo cual el MADS manifiesta que ha trasladado su solicitud al Ministerio de Defensa Nacional.

Se presentan otras solicitudes las cuales una vez efectuado el correspondiente seguimiento y análisis, la CGR considera que se respondió a cada una de las solicitudes efectuadas por el peticionario, temas que fueron analizados por el equipo de auditoría cuyo resultado no ameritan procesos de carácter fiscal dentro del ámbito de nuestra competencia.

### **INSUMO DE AUDITORÍA No. 2015ER0016628**

La Contraloría Delegada para el Medio Ambiente recibió como insumo de auditoría tres (03) escritos publicados en el diario “EL ESPECTADOR”, con los siguientes titulares:

1. “Corte Constitucional Prohíbe la minería en Páramos del País”.
2. “La delimitación de Santurbán fue inconsulta”.
3. “Oro y carbón, los principales minerales que se están explotando en los páramos”.

Para efecto de lo anterior, se consultaron y analizaron las acciones efectuadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ante lo cual se concluyó lo siguiente:



Con documento radicado bajo el No. DBD-8201-E2-2016-02262-18 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, respondió lo siguiente:

(...)

1. *Publicación del 8 de Febrero de 2016 titulada: "Corte Constitucional prohíbe la minería en páramos del país", y publicación del 9 de Febrero de 2016 titulada: "Oro y carbón, los principales minerales que se están explotando en los páramos".*

*"Ambas publicaciones hacen referencia a la Sentencia C-035 de 2016 y a los efectos que sobre la actividad minera en páramos tiene dicha decisión, aludiendo lo siguiente: "Firmas y ministerios no se han pronunciado pues el alto tribunal no ha emitido un comunicado oficial, ni se conoce el fallo".*

*"...Como es de su pleno conocimiento el fallo proferido por la honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-035 de 2016 (Expediente D-10864), con relación a la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, declaró inexecutable los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del referido artículo. De este modo, queda vigente la prohibición al desarrollo de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, y a la construcción de refinerías de hidrocarburos en las áreas delimitadas como páramos, sin excepción alguna ..."*

(...)

*En consecuencia, este Ministerio a través de la Dirección de Ordenamiento Territorial y SINA extendió comunicación a las Corporaciones con jurisdicción en el área de páramo delimitada a fin de que adelantaran las acciones necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en cuanto a la prohibición inmediata y definitiva para la realización de actividades mineras en páramos. En consecuencia, se hace necesario el desmantelamiento, restauración final, abandono y/o terminación de todas las actividades mineras que pudieran estar desarrollándose de manera legal hasta antes del pronunciamiento de la Corte.*

2. *Publicación del 9 de Febrero de 2016 titulada "La delimitación de Santurbán fue inconsulta": Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez".*

(...)

*Al respecto nos permitimos informarle que el 2 de Julio de 2015 representantes del Comité por la Defensa del Agua y del Páramo de Santurbán y la Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez - CCALCP, instauraron acción de tutela ante el Tribunal Administrativo de Santander, contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el fin de ordenar la suspensión de los efectos de la Resolución 2090 de 2014 "Por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones - Santurbán - Berlín, y se adoptan otras determinaciones", fundamentando su acción en la protección de los derechos fundamentales "al proceso administrativo, la participación, información, agua potable, y vida en condiciones dignas".*

(...)



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*Teniendo en cuenta que la acción de tutela interpuesta por el Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez, fue seleccionada para revisión por la Honorable Corte Constitucional (con número de radicado T-5315942 / Magistrado ponente Alberto Rojas Ríos), mediante auto del 26 de Abril de 2016 proferido por la Sala Octava de Revisión se dispuso suspender los términos para pronunciar el fallo, hasta tanto las pruebas decretadas en el proveído del quince 15 de abril de 2016 sean debidamente recaudadas por el Magistrado Sustanciador.*

Una vez efectuado el seguimiento y análisis a la respuesta dada, la CGR considera que el MADS responde en forma total y coherente a las denuncias efectuadas.

### **INSUMO DE AUDITORÍA No. 2016ER0065403**

La Contraloría Delegada para el Sector Medio Ambiente recibió como insumo de auditoría el asunto de la referencia, relacionado con: Derecho de Petición enviado al Ministerio del Medio Ambiente y a la Contraloría de Cundinamarca, quien lo trasladado a la CGR, en el que se le solicita al MADS su intervención, respecto a la explotación de una receptera de nombre "ALASKA", en el Municipio de Pandi, la cual está causando daños tanto a las propiedades y predios cercanos como al Medio Ambiente.

La entidad trasladó éste Derecho de Petición a la CAR; por lo que la CGR, procedió a realizar el seguimiento y respectivo, y se permite manifestar lo siguiente:

(...)

- *"La Dirección Regional Sumapaz –DRSU- realizó visita de inspección ocular por el área(...) se elaboró el informa técnico DRSU No. 952 del 09 de agosto del 2016, el cual fue remitido al área jurídica de la DRSU para los fines pertinentes."*

(...)

- *"De acuerdo con lo conceptuado con el informa técnico DRSU No. 952, se ordenó por parte del área jurídica la apertura de una indagación preliminar mediante el Auto No. 1230 del 23 de septiembre de 2016, en la que se cita versión libre al señor FARITH BERMUDEZ MARTINEZ para el día 09 de noviembre de 2016, y a su vez se ordena visita técnica al área con la finalidad de verificar el estado del área el día 03 de noviembre de 2016. Se abrió el expediente 58034".*

Una vez finalizado el seguimiento y análisis, la CGR considera que las actuaciones realizadas por la CAR, respondieron a las solicitudes efectuadas por el peticionario; considera que una vez analizada los diferentes aspectos que

conformaron el Derecho de Petición, éstos no ameritan apertura de procesos de carácter fiscal dentro del ámbito de nuestra competencia.

### **INSUMO DE AUDITORÍA No. 2015ER0119888**

La Contraloría Delegada para el Medio Ambiente recibió el Derecho de Petición interpuesto ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible radicado con el No. 4120-E1-39240, en donde denuncia varias situaciones para efectos de verificación y seguimiento; documento que fue allegado a la Contraloría General de la República y radicado con el No. 2015ER0119888, posteriormente trasladado como Insumo al grupo de funcionarios que realiza la auditoría ante el –MADS- por la vigencia 2015, para los efectos pertinentes.

Este derecho de petición le fue trasladado a la CGR, apreciándose que no hubo ningún tipo de análisis sobre las peticiones efectuadas por parte del MADS, dejándole a la CGR la responsabilidad de su respuesta.

Respecto a lo anterior se puede concluir:

#### **Punto 1**

1)- La ALTA percepción de Corrupción Sistémica en ALGUNAS corporaciones autónomas regionales, como CORMACARENA; exige revisar el instrumento PLAN DE ACCIÓN ANTICORRUPCIÓN Y ATENCIÓN AL CIUDADANO, LOS COMPROMISOS DEL CONPES, Y DEL FONDO NACIONAL AMBIENTAL.

Un solo caso revela, el PREOCUPANTE; estado de esa entidad, y seguramente de Corporinoquia en su jurisdicción como es que a la fecha después de DOS de haber recibido casi \$ 3000 millones de pacific rubiales, no se conocen los informes del POMCA; ni del POF; forestal ).

La Ley 1474 de 2011. En su Artículo 73. Establece "*Plan anticorrupción y de atención al ciudadano. Cada entidad del orden nacional, departamental y municipal deberá elaborar anualmente una estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano. Dicha estrategia contemplará, entre otras cosas, el mapa de riesgos de corrupción en la respectiva entidad, las medidas concretas para mitigar esos riesgos, las estrategias antitrámites y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano*".

En relación con lo anterior, la CGR efectuó auditoría por la vigencia 2015 a CORMACARENA, en donde se establecieron 21 hallazgos administrativos de los cuales ocho (8) tuvieron un presunto alcance disciplinario; estos resultados pueden evidenciarse en el informe que se encuentra publicado en la página Web de la CGR; en donde se analizan los temas correspondientes a la gestión



efectuada; de igual forma se evidenció la formulación del Plan Anticorrupción para las vigencias 2015 y 2016; y se encuentra realizando los siguientes POMCAS: POMCAS Río Guayanas – UPIN; POMCAS Río Guaitiquia; POMCAS Río Guamal; POMCAS Río Acacias-Pajure; POMCAS Río Guacavía; POMCAS Río Tillavá; POMCAS Río Medio y Bajo Ariari; POMCAS del Río Humea.

En relación con El POMCA de CORPORINOQUIA; la CGR para efectos del Informe “ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEL AMBIENTE”, elaboró formulario a CORPORINOQUIA sobre el tema, con los siguientes resultados:

(...)

“En el momento de la formulación del documento de Priorización se encontraban en proceso o con recursos gestionados.

CÓDIGO CUENCA	NOMBRE CUENCA	ÁREA (HA)
3504	Río Guacavía	85,037
3502	Actualización Río Guayuriba	71.755
3505	Río Humea	22.883
3206-02	Río Medio y Bajo Ariari	535.115
3301-01	Río Tillava	305.478

#### **POMCAS formulados durante el 2015.**

Durante la vigencia 2015 no se formuló (Adopto) ningún POMCA, pero se iniciaron los siguientes procesos de formulación y se siguieron con el proceso de formulación de Tillavá y Guacavía”.

CÓDIGO CUENCA	NOMBRE CUENCA	ÁREA (HA)
3505	Río Humea	22.883
3206-02	Río Medio y Bajo Ariari	535.115

Es de aclarar que la CGR efectuará seguimiento a los procesos en la auditoría correspondiente a la vigencia 2016 dentro de la planificación de labores que se haga para esa vigencia.

De igual forma le informa que actualmente se desarrollaron auditorías al FONAM y Ministerio, cuyos resultados podrán consultarse a partir del mes de enero de 2017.

### Punto 3

3) -Solicitamos en Derecho de Petición- y el Artículo 78 de la ley 1474 además de la Ley 1757, modificar el método de ELABORACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN del ministerio y de la ANLA Y EL PRESUPUESTO, cabe mencionar que la ley 1757 exige ahora realizar el presupuesto de forma participativa, y de esa forma SOLICITAMOS retirar los recursos del fondo de CONFINANCIACION AMBIENTAL - a corporaciones autónomas regionales, que NO HAYAN RESUELTO " objetivos de alto valor ", como es el control de la contaminación causada por MINERÍA ILEGAL; TRAFICO DE FAUNA Y FLORA, el cual sin lugar a dudas esta realizando con mayor eficacia y contundencia el MINISTERIO DE DEFENSA Y EL EJERCITO NACIONAL Y POLICIA NACIONAL- de esta forma se prueba que el ciudadano contribuyente NO PUEDE PAGAR DOS VECES el mismo servicio publico...,eso seria actuar de forma deshonesto . y tal ACTUAR los prohíbe la ley 1474 Estatuto Anticorrupción, debería operar un descuento tributario a favor del contribuyente-

Respecto del punto tres (3), las entidades preparan su correspondiente Plan de Acción, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 29 de la Ley 152 de 1.994; por lo que la CGR no tiene competencia en ésta labor; ya que su actuación se limita a efectuar evaluación a las diversas actividades y su cumplimiento de acuerdo a lo establecido en los Planes de Acción correspondientes.

En cuanto a las afectaciones ambientales y Gestión sobre Minería Ilegal la CGR realizó actuación especial denominada "*Gestión de las Corporaciones en la protección ambiental producto de la Minería ilegal en los Departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Antioquia y Cauca*" en el período 2011 a 2015 y cuyo contenido se encuentra publicado en la página Web de la CGR.

Respecto al tema de Presupuesto; la CGR evalúa las acciones efectuadas por las entidades con motivo a la utilización de los recursos, de forma posterior de acuerdo a mandato constitucional que la rige, por lo que no es de su competencia el tema sobre elaboración o modificaciones presupuestales de las entidades.

### Punto 4:

4)- Solicitamos en derecho de petición que el MINISTERIO de HACIENDA retire los recursos públicos, del ministerio del AMBIENTE; del rubro de COFINANCIACION DE " Acciones de Inspección y Vigilancia y control y TRASLADARLOS AL MINISTERIO DE DEFENSA PARA QUE ESTE LOS USE EN LOS OBJETIVOS DEL POTSCONFLICTO, QUE SON: PROMOVER EL EMPLEO VERDE o ECOLOGICO, EN Programas de restauración ecológica, con trabajadores agropecuarios, y población rural que organice, y oriente, el Ministerio de defensa y la policía ambiental y de seguridad Ciudadana, como JOVENES RURALES; UNIDOS A PROGRAMAS DE REPARACION COLECTIVA, PREVISTOS EN LA LEY 1448 DE 2011, Y QUE SON PRIORIDAD PAR ALCANZAR LA RECONCILIACION Y LA INEQUIDAD CON LA RURALIDAD.



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

La asignación, ajustes y traslados presupuestales, se ejecutan de acuerdo a lo estipulado en el Decreto 111 de 1996 de la Presidencia de la República, Capítulo C Artículo 76 y subsiguientes, por lo que la CGR no tiene competencia para su intervención.

#### **Punto 5**

5)- MUCHAS Corporaciones donde opera la MINERÍA ILEGAL, y Tala y Tráfico de fauna- han demostrado incapacidad, PARA PREVENIR ( EDUCACIÓN AMBIENTAL ) Y SANCIONAR LOS DELITOS AMBIENTALES Y Precaria Voluntad de AUTOCRÍTICA; y así lo revelan además las Auditorías de la CONTRALORIA GENERAL , DONDE es preciso que el MINISTERIO DEL AMBIENTE control interno, evalúe en un Foro con la Procuraduría, Fiscalía, Contraloría general y el DNP- Ministerio de DEFENSA y Auditoría General de la República TODOS LOS INFORMES PORMENORIZADOS; de control interno de todas las Corporaciones Regionales, y determine que ACCIONES son reiteradamente mencionadas, en los informes y además en los planes de mejoramiento de la Contraloría.

Efectivamente, la CGR se ha manifestado en reiteradas oportunidades sobre el tema de Minería Ilegal y así lo ha estipulado en diversos informes incluyendo el Libro "Minería en Colombia, Derechos Políticos Públicas y Gobernanza" publicado en el año 2013; y como se enunció anteriormente, se encuentra la última actuación especial efectuada a las corporaciones sobre el tema; los cuales pueden ser consultados en la página institucional de la CGR. En relación a la solicitud para la realización de un foro con las diferentes entidades no corresponde a una decisión de la CGR por lo tanto carecemos de competencia en éste aspecto.

Respecto de las solicitudes que se enuncian a continuación:

#### **Punto 2:**

2) Consideramos que las CORPORACIONES autónomas regionales, deben ser intervenidas por el gobierno nacional, y verificar si cumplen los estándares anticorrupción de la OECD, ley 412 y ley 970 y especialmente si están preparadas para COLABORAR con el POTSCONFLICTO - como el empleo verde

#### **Punto 6**

6)- Es necesario que CONTROL INTERNO del Ministerio del Ambiente, realice un convenio con el Departamento de la función pública - obligado este por la ley 850 de 2003 a crear manuales y guías para el CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA- para desarrollar y apoyar la figura de AUDITORES CÍVICOS AMBIENTALES; ( artículo 63 de la ley 1757 de 2015- ) donde esta entidad Función Pública



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

## Punto 7

7) Nunca la oficina de " participación ciudadana " a querido entender como el CREAR VALOR; al contribuyente, HOY LA GENTE NO SOPORTA MAS POESIA e HIPOCRESIA DEL DRAMA DEL CAMBIO CLIMATICO, - internet lo dijo todo - ahora pide acciones precisas y concretas, de mitigación y adaptación y que éstas GENEREN REALMENTE EMPLEO VERDE TRABAJO VERDE; pero el Ministerio se orienta mucho por entregar RECURSOS PUBLICOS desde BOGOTA a INTERMEDIARIOS; como ONG's tipo WWF, THE NATURE CONSERVATION, CONSERVATION INTERNACIONAL. lo cual ya hoy **NÓ CUMPLE LOS OBJETIVOS DEL POTSCONFLICTO; DEL PLAN DE DESARROLLO de ir a los territorios, y planear con las COMUNIDADES donde están los Conflictos Sociales, y ambientales y COCREAR AL LADO DE ELLOS;** no desconocer derechos locales como el TRABAJO como equivocadamente lo hacía ECOPETROL , Otorgando CONTRATOS desde BOGOTA; como con la ONG

Teniendo en cuenta lo establecido en el art. 31 de la ley 1437 de 2011 y que el Ministerio trasladó a la CGR la petición sin dar respuesta a las solicitudes que eran de su resorte (puntos 3, 6 y 7); se dará aplicación a lo establecido en la Ley 734 Titulo V. La CGR efectuará el correspondiente traslado disciplinario, igualmente, se dará traslado al Ministerio de Hacienda, lo correspondiente al punto 4.





## 5. ANEXOS

- Anexo 1. Estados Contables.
- Anexo 2. Plan de Mejoramiento



**ANEXO No. 1**  
**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**BALANCE GENERAL MADS**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2015**  
**(Cifras en miles de pesos)**

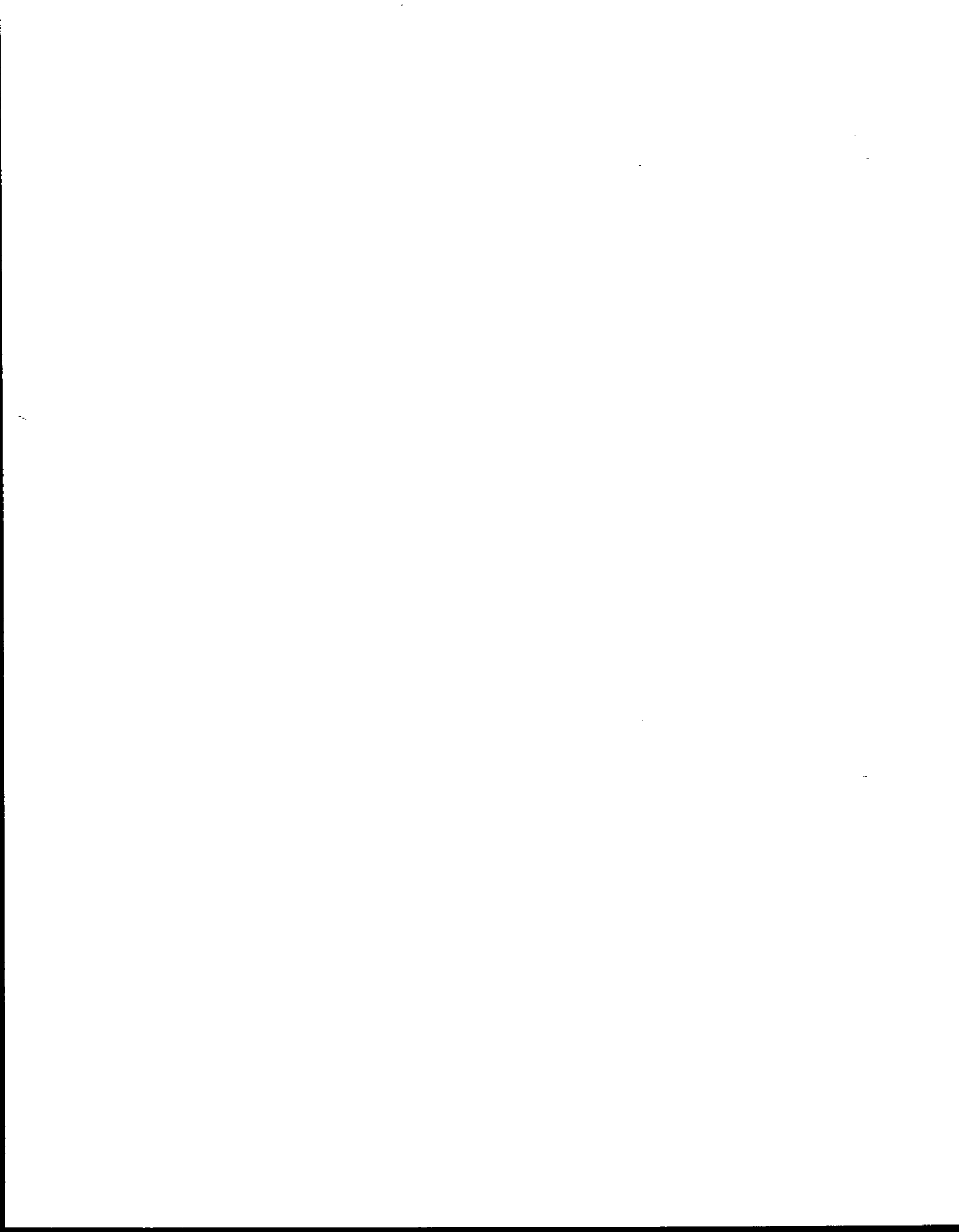
Código	ACTIVO		Código	PASIVO	
	Período Actual	Período Anterior		Período Actual	Período Anterior
<b>CORRIENTE (1)</b>					
11 Efectivo	123,605,261	120,124,565	21 Depósitos y exigibilidades	6,946,060	7,198,083
12 Inversiones	5,409,807	2,486,760	22 Deuda pública	41,346	61,772
13 Rentas por cobrar	20,913,937	114,186,927	23 Obligaciones financieras	0	0
14 Deudores	0	0	24 Cuentas por pagar	1,062,236	841,031
15 Inventarios	97,281,717	3,470,881	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
			29 Otros pasivos	0	0
<b>NO CORRIENTE (2)</b>					
12 Inversiones	75,782,739	29,794,863	NO CORRIENTE (5)	7,801,958	128,946,002
13 Rentas por cobrar	0	0	22 Deuda pública	0	0
14 Deudores	0	0	23 Obligaciones financieras	0	0
16 Propiedades, planta y equipo	17,562,264	17,941,985	24 Cuentas por pagar	0	0
17 Bienes de beneficio y uso público	0	0	25 Obligaciones laborales	0	0
18 Recursos naturales y del ambiente	0	0	26 Bonos y títulos emitidos	0	0
19 Otros activos	56,220,475	11,852,878	27 Pasivos estimados	7,779,548	128,946,002
Saldo neto de consolidación en cuentas de balance (CR) *	0	0	29 Otros pasivos	22,440	0
<b>TOTAL ACTIVO (3)</b>					
<b>199,388,000</b>		<b>149,919,431</b>	<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO (6)</b>		
<b>CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS (9)</b>					
81 Derechos contingentes	0	0	91 Responsabilidades contingentes	0	0
82 Deudoras fiscales	8,045,613	1,575,046	92 Acreedoras fiscales	0	0
83 Deudoras de control	18,727,577	14,255,909	93 Acreedoras de control	23,722,364	21,504,575
84 Deudoras fiduciarias	0	0	94 Acreedoras fiduciarias	0	0
89 Deudoras por compra (cr)	28,773,090	15,830,955	96 Acreedoras por compra (dt)	10,089,125,368	6,819,465,086
<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO (8) *</b>					
<b>199,388,000</b>		<b>149,919,431</b>	<b>3 PATRIMONIO (7)</b>		
Participación de terceros					
Participación patrimonial del sector público					
<b>TOTAL INTERES MINORITARIO (8) *</b>					
<b>183,536,370</b>		<b>12,872,545</b>	<b>31 Hacienda pública</b>		
<b>183,536,370</b>		<b>12,872,545</b>	<b>32 Patrimonio institucional</b>		
<b>0</b>		<b>0</b>	<b>0</b>		

*Elizabeth Gomez Sanchez*  
**ELIZABETH GOMEZ SANCHEZ**  
 Secretaría General

*Gabriel Vallejo Lopez*  
**GABRIEL VALLEJO LOPEZ**  
 Ministro

*Godofredo Sampedro B*  
**GODOFREDO SAMPEDR B**  
 Contador TP 21 5893

(Aunque Certificación)



ANEXO No.2  
**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**BALANCE GENERAL MADS**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2015**  
(Cifras en miles de pesos)

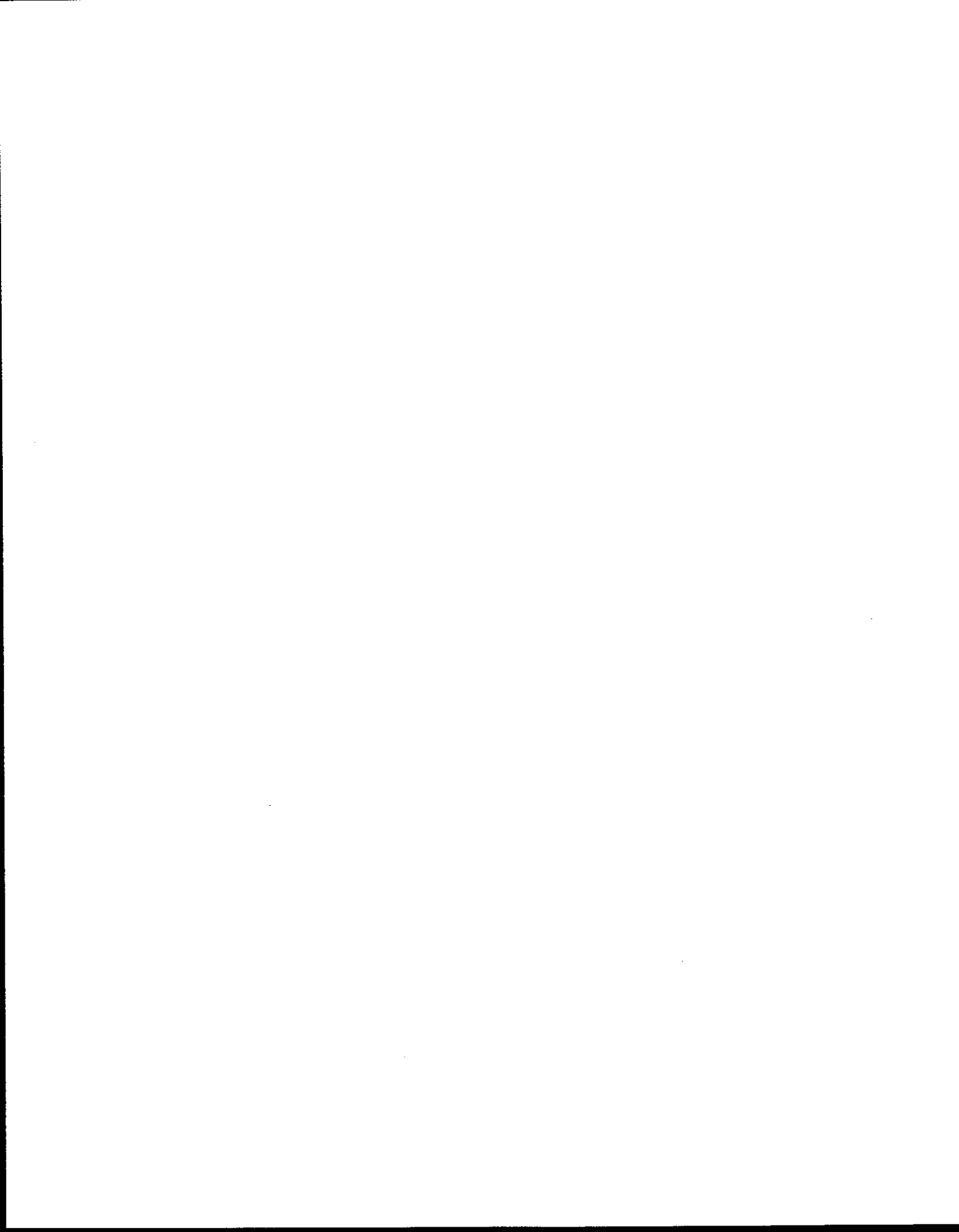
Código	ACTIVO	Período Actual	Período Anterior	Código	PASIVO	Período Actual	Período Anterior
		123.605.261	120.124.568			15.851.630	8.100.886
	<b>CORRIENTE (1)</b>				<b>CORRIENTE (4)</b>		
11	Efectivo	5.409.607	2.466.760	21	Depósitos y exigibilidades	0	0
1105	Caja	0	0	2105	Operaciones de banca central	0	0
1110	Bancos y corporaciones	5.409.607	2.466.760	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	20.913.937	114.186.927	22	Deuda pública	0	0
1201	De renta fija	20.913.937	114.186.927	2205	Interna	0	0
1207	Patrimoniales método del costo	0	0	2210	Externa	0	0
1215	De renta variable en empresas privat	0	0				
1280	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	97.281.717	3.470.881	24	Cuentas por pagar	6.946.060	7.198.083
1401	Ingresos no Tributarios	0	2.958.126	2401	Proveedores nacionales	5.860.168	4.542.879
1404	Fondos Especiales	0	0	2403	Transferencias	0	840.056
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	284.225	314.026	2415	Operaciones de seguros y reaseguros	0	0
1424	Recursos Entregados en Administrac	85.823.218	0	2420	Aportes por pagar a afiliados	0	0
1425	Depósitos entregados	0	0	2425	Acreedores	339.487	726.126
1470	Otros deudores	1.094.274	198.729	2430	Subsidios asignados	0	0
1475	Ceudas de difícil cobro	0	0	2435	Gastos financieros por pagar	0	0
1480	Provisión para deudores	0	0	2436	Rajación en la fuente e impuesto da tier	747.405	983.565
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	Créditos judiciales	0	0
1520	Productos en proceso	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 terceros	0	0	2460	Créditos judiciales	0	105.457
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	41.346	61.772
1905	Gastos pagados por anticipado	0	0	2505	Salarios y prestaciones sociales	41.345	58.895
1901	Efectivo	0	0	2510	Pensiones por pagar	1	3.077
1910	Cargos diferidos	0	0				
1915	Obras y mejoras en propiedad ajena	0	0	26	Bonos y títulos emitidos	0	0
1920	Bienes entregados a terceros	0	0	2625	Bonos Pensionales	0	0
1925	Amortiz. de bienes entregados a terce	0	0	2630	Títulos emitidos por el tesoro nacional	0	0
1926	Bienes en proceso de titularización	0	0				
1930	Bienes recibidos en dación de pago	0	0	27	Pasivos estimados	8.841.784	841.031
1935	Provis. bienes recib. en dación de pag	0	0	2705	Provisión para obligaciones fiscales	0	0
1940	Activos adq. de instituciones inscritas	0	0	2710	Provisión para contingencias	7.779.548	0
1941	Bienes adquiridos en leasing	0	0	2715	Provisión para prestaciones sociales	1.062.236	841.031
1942	Deprec. de bienes adquiridos en leas	0	0	2720	Pensiones de jubilación	0	0
1943	Amortiz. de bienes adquiridos en leas	0	0	2725	Provisión para seguros	0	0
1945	Capital garantía otorgado	0	0	2790	Provisiones diversas	0	0
1950	Responsabilidades	0	0				
1955	Provisión para responsabilidades	0	0	29	Otros pasivos	22.440	0
1960	Bienes de arte y cultura	0	0	2905	Recaudados a favor de terceros	22.440	0
1965	Provisión de bienes de arte y cultura	0	0	2910	Ingresos recibidos por anticipado	0	0
1970	Intangibles	0	0	2915	Créditos diferidos	0	0
1975	Amortización acumulada de intangibl	0	0	2996	Obligaciones en investigación	0	0
1995	Principai y subalterna	0	0				
1999	Valorizaciones	0	0				
	<b>Saldo neto de consolidación en cuentas 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 2015**  
(Cifras en miles de pesos)

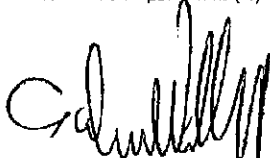
ACTIVO NO CORRIENTE (2)	Período	Período	PASIVO NO CORRIENTE (5)	Período	Período
	Actual	Anterior		Actual	Anterior
	75.782.739	29.794.863		0	128.946.002
12 Inversiones	0	0	22 Deuda pública	0	0
1201 De renta fija	0	0	2205 Interna	0	0
1206 Operaciones cobertura	0	0	2210 Externa	0	0
1208 Inversiones Patrimoniales	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 Ofiicil recaudo	0	0			
1380 Provisión para rentas por cobrar	0	0	24 Cuentas por pagar	0	0
			2405 Proveedores nacionales	0	0
14 Deudores	0	0	2406 Proveedores del exterior	0	0
1404 Fondos Especiales	0	0	2410 Contratistas	0	0
1409 Servicios de Salud	0	0	2415 Operaciones de seguros y reaseguros	0	0
1413 Transferencias por Cobrar	0	0	2420 Aportes por pagar a afiliados	0	0
1420 Avances y anticipos entregados	0	0	2425 Acreedores	0	0
1422 Antic. o saldos a favor por imptos. y c	0	0	2430 Subsidios asignados	0	0
1425 Depósitos entregados	0	0	2435 Gastos financieros por pagar	0	0
1470 Otros deudores	0	0	2437 Retención imp.de ind. y clo. por pagar	0	0
1475 Deudas de difícil cobro	0	0	2440 Impuestos, contribuciones y tasas por pa	0	0
1480 Provisión para deudores	0	0	2445 Impuesto al valor agregado	0	0
			2450 Avances y anticipos recibidos	0	0
16 Propiedades, planta y equipo	17.562.264	17.941.985	2455 Depósitos recibidos de terceros	0	0
1605 Terrenos	1.685.017	1.605.017	2460 Créditos judiciales	0	0
1610 Semovientes	0	0	2465 Premios por pagar	0	0
1615 Construcciones en curso	0	0	2490 Otras cuentas por pagar	0	0
1620 Maquinaria, planta y equipo en monta	0	0			
1625 Maquinaria, planta y equipo en tránsito	0	0	25 Obligaciones laborales	0	0
1630 Equipos y materiales en depósito	0	0	2505 Salarios y prestaciones sociales	0	0
1635 Bienes muebles en bodega	2.051.102	2.895.327	2510 Pensiones por pagar	0	0
1637 Propiedades, planta y equipo	3.661.930	993.537			
1640 Edificaciones	13.243.306	12.963.742	26 Bonos y títulos emitidos	0	0
1643 Vías de comunicación y acceso	0	0	2605 Títulos de regulación monetaria y cambio	0	0
1645 Plantas y ductos	0	0	2610 Bonos	0	0
1650 Redes, líneas y cables	0	0	2615 Bonos y títulos pensionales	0	0
1655 Maquinaria y equipo	549.339	976.166	2620 Títulos emitidos por el tesoro nacional	0	0
1660 Equipo médico y científico	23.638	2.593.930	2690 Otros bonos y títulos emitidos	0	0
1665 Muebles, enseres y equipos de oficina	1.136.243	1.239.393			
1670 Equipos de comunicación y computac	6.012.892	6.412.903	27 Pasivos estimados	0	128.946.002
1675 Equipos de transporte, tracción y eleva	1.019.494	1.395.264	2705 Provisión para obligaciones fiscales	0	0
1680 Equipo de comedor, cocina, desp. y h	27.054	30.376	2710 Provisión para contingencias	0	126.946.002
1685 Depreciación acumulada	9.963.179	11.328.772	2720 Pensiones de jubilación	0	0
1686 Amortización acumulada	0	0	2721 Provisiones para bonos pensionales	0	0
1690 Depreciación diferida	0	0	2725 Provisión para seguros	0	0
1695 Provisiones	1.864.590	1.864.590	2790 Provisiones diversas	0	0
17 Bienes de beneficio y uso público	0	0	29 Otros Pasivos	0	0
1704 Materiales en tránsito	0	0	2905 Recaudos a favor de terceros	0	0
1705 Bienes de benef. y uso público en cor	0	0	2910 Ingresos recibidos por anticipado	0	0
1710 Bienes de uso público	0	0	2915 Créditos diferidos	0	0
1715 Bienes históricos y culturales	0	0	2920 Capital garantía emitido	0	0
1785 Amort. acum. de bienes de uso públic	0	0			
			TOTAL INTERÉS MINORITARIO (6) *	0	0
18 Recursos naturales y del ambiente	0	0	Participación de terceros	0	0
1804 Recursos Naturales Renovables	0	0	Participación patrimonial del sector públic	0	0
1806 Inversión en recursos naturales renov	0	0			
1815 Recursos no renovables	0	0			
1820 Agolam acum. de recursos no renov.	0	0			
1825 Invers. en expliit. de recursos no renc	0	0			
1830 Amort. acum. de inv. en rec. no renov	0	0			
1835 Amort. acum. da rec. renovables.	0	0			

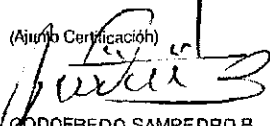


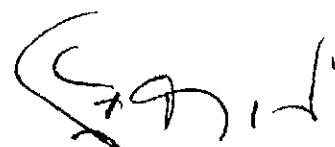


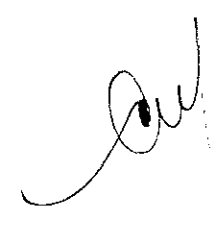
ANEXO No.2  
**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**BALANCE GENERAL MADS**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2015**  
 (Cifras en miles de pesos)

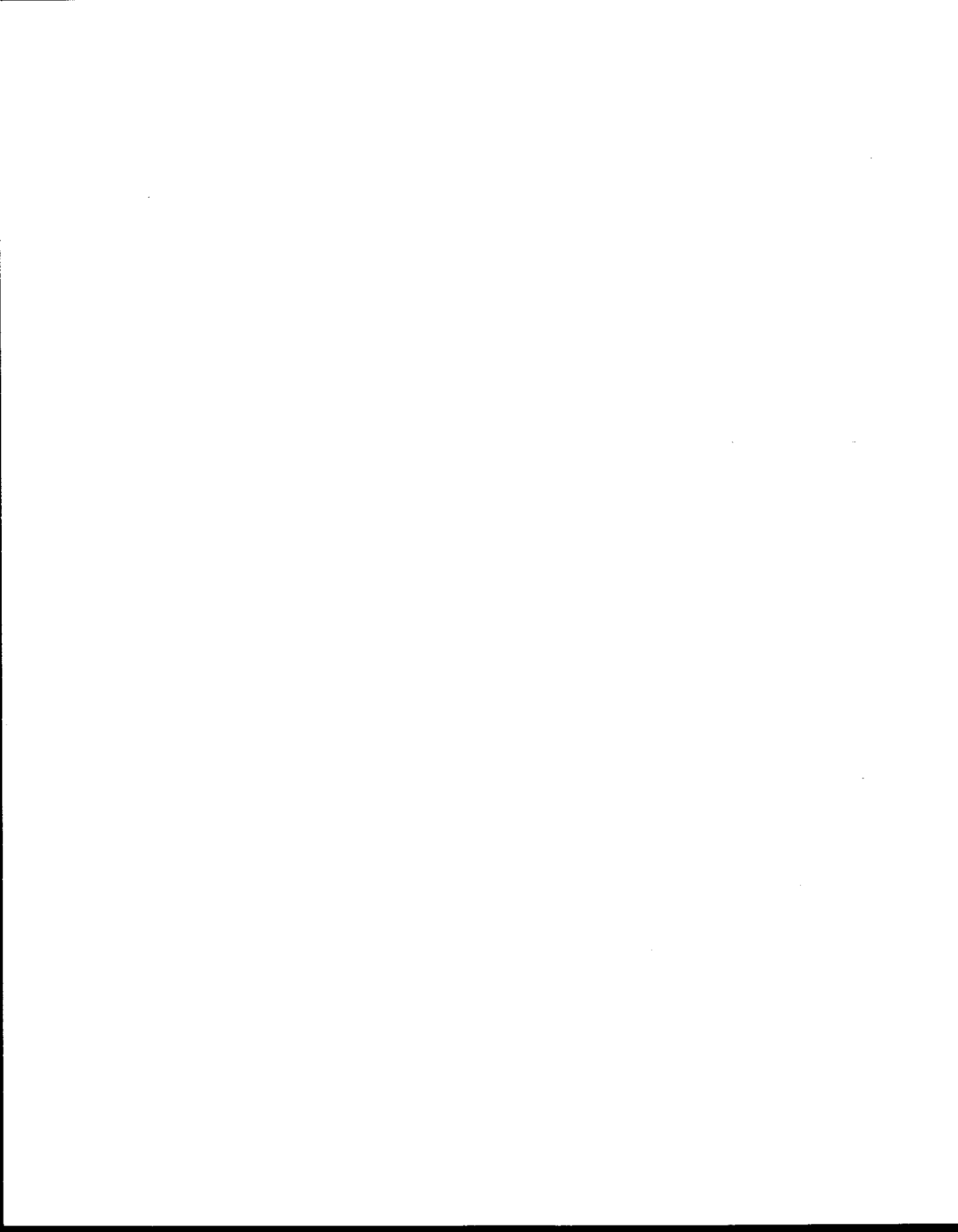
ACTIVO	Período Actual	Período Anterior	PASIVO	Período Actual	Período Anterior
<b>19 Otros activos</b>	<b>58.220.475</b>	<b>11.852.878</b>	<b>PATRIMONIO (7)</b>	<b>183.536.370</b>	<b>12.872.543</b>
1905 Gastos pagados por anticipado	297.649	59.584	<b>31 Hacienda pública</b>	<b>183.536.370</b>	<b>12.872.543</b>
1910 Cargos diferidos	150.698	318.413	3105 Capital fiscal	5.008.311	-21.695.894
1915 Obras y mejoras en propiedad ajena	0	0	3110 Resultados del ejercicio	125.777.245	26.562.572
1920 Bienes entregados a terceros	4.734.572	592	3115 Superávit por valorización	52.123.333	8.648.848
1925 Amort. de bienes entregados a tercer	1.206.894	592	3117 Superávit por el matado de participación	0	0
1926 Bienes en proceso de titularización	0	0	3120 Superávit por donación	878.095	853.196
1930 Bienes recibidos en dación de pago	0	0	3125 Patrimonio Público incorporado	322.040	0
1935 Prov. bienes recib. en dación de pag	0	0	3128 Provisión, Agotamiento, Depreciación	1.172.654	1.494.179
1940 Activos adq. de Instituciones inscritas	0	0	3138 Efecto por saneamiento contable	0	0
1941 Bienes adquiridos en leasing	0	0	<b>32 Patrimonio institucional</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
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	0	18	3220 Dividendos y participac. decretadns	0	0
1965 Provisión de bienes de arte y cultura	0	0	3225 Utilidad o pérdida de ejarc. anteriores	0	0
1970 Intangibles	3.602.510	4.490.853	3230 Resultados del ejercicio	0	0
1975 Amortización acumulada de intangibil	1.481.293	1.662.638	3235 Superávit por donación	0	0
1995 Principal y subalterna	0	0	3240 Superávit por valorización	0	0
1996 Bienes y Derechos an 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	52.123.333	8.846.840	3255 Patrimonio institucional incorporado	0	0
Saldo neto de consolidación en cuentas de balance (CR) *	0	0			
<b>TOTAL ACTIVO (3)</b>	<b>199.388.000</b>	<b>149.919.431</b>	<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO(8)</b>	<b>199.388.000</b>	<b>149.919.431</b>
				0	
<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	8.045.513	1.575.046	91 Responsabilidades contingentes	10.065.403.004	6.797.960.511
82 Deudoras fiscales	0	0	92 Acreedoras fiscales	0	0
83 Deudoras de control	18.727.577	14.255.909	93 Acreedoras de control	23.722.364	21.504.575
84 Deudoras fiduciarias	0	0	94 Acreedoras fiduciarias	0	0
89 Deudoras por contra (cr)	26.773.090	15.830.955	99 Acreedoras por contra (db)	10.089.125.368	6.819.465.086

  
 GABRIEL VALLEJO LOPEZ  
 Ministro

(Ajuste Certificación)  
  
 GODOFREDO SAMPEDRO B  
 Contador TP 21583T

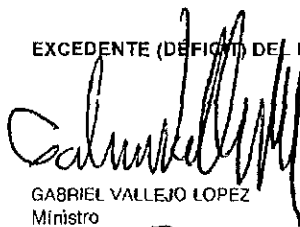
  
 ELIZABETH GOMEZ SANCHEZ  
 Secretaria General

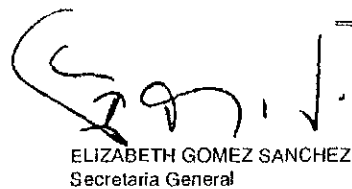


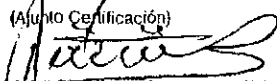


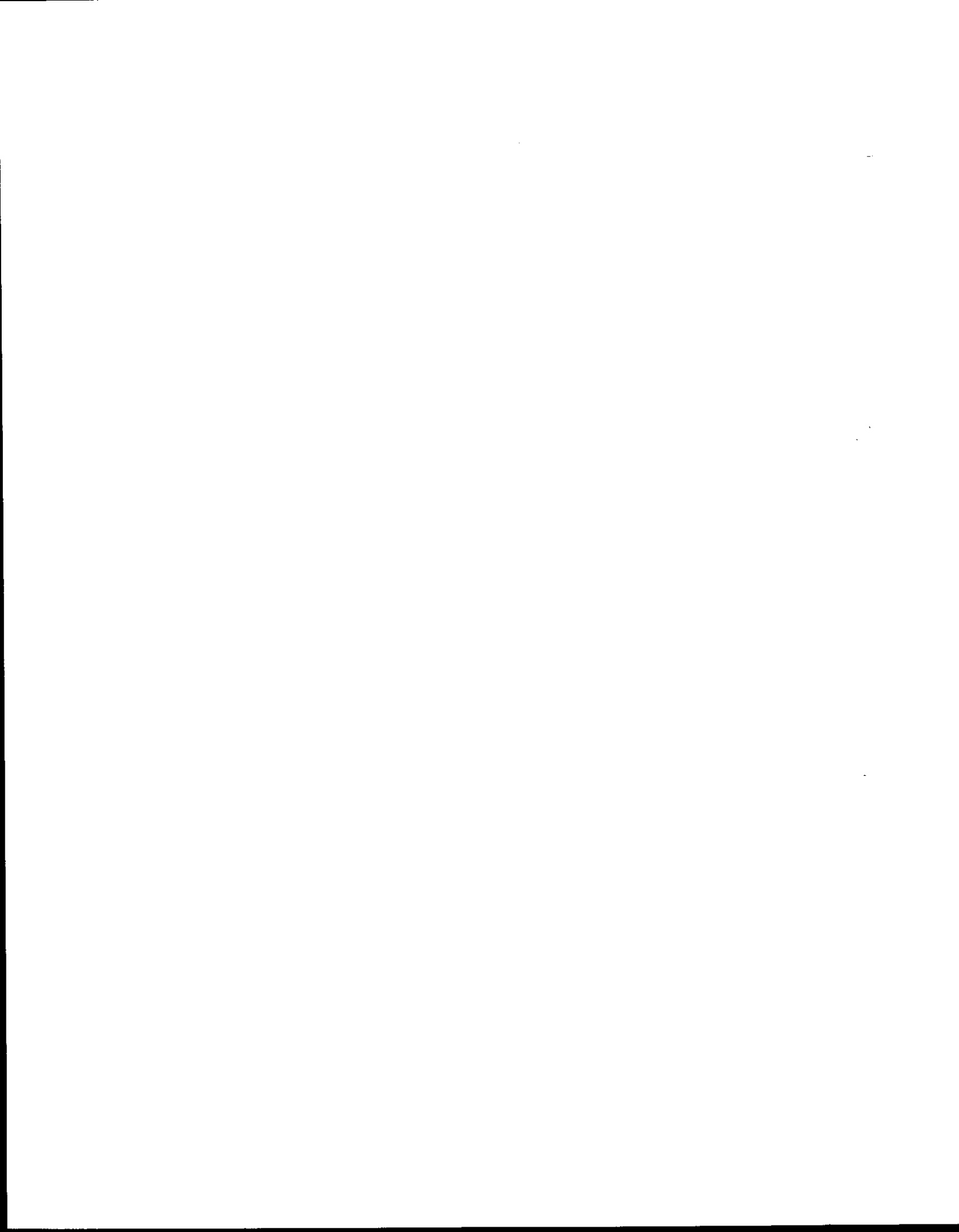
Anexo No. 3  
**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL MADS**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2015**  
(Cifras en miles de pesos)

Código Cuentas	Periodo Actual	Periodo Anterior
<b>INGRESOS OPERACIONALES (1)</b>	<b>210.404.652</b>	<b>205.661.181</b>
41 Ingresos fiscales	36.135.750	35.314.090
42 Venta de bienes	0	0
43 Venta de servicios	0	0
44 Transferencias	0	0
47 Operaciones Interinstitucionales (Recibidas)	174.268.802	170.347.091
<b>COSTO DE VENTAS (2)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
61 Costo de ventas de bienes y servicios	0	0
<b>GASTOS OPERACIONALES (3)</b>	<b>285.767.143</b>	<b>192.477.795</b>
51 De administración	51.892.383	47.777.026
52 De operación	12.133.544	6.322.147
53 Provisiones, agotamiento, amortización	74.087.085	847.912
54 Transferencias	45.694.730	62.161.086
55 Gastos público social	86.824.314	73.436.837
56 Gastos de inversión social	0	0
57 Operaciones Interinstitucionales (Giradas)	15.135.087	1.932.787
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL (4)</b>	<b>-75.362.591</b>	<b>13.183.386</b>
<b>DTOS INGRESOS (5)</b>	<b>20.296.610</b>	<b>13.200.149</b>
48 Otros ingresos	20.296.610	13.200.149
<b>SALDO NETO DE CONSOLIDACIÓN EN CUENTAS DE RESULTADO (DB) (6) *</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>OTROS GASTOS (7)</b>	<b>-180.843.226</b>	<b>-179.037</b>
58 Otros gastos	-180.843.226	-179.037
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) ANTES DE AJUSTES POR INFLACIÓN (8)</b>	<b>126.777.245</b>	<b>26.562.572</b>
<b>EFFECTO NETO POR EXPOSICIÓN A LA INFLACIÓN (9)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
49 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>125.777.245</b>	<b>26.562.572</b>

  
GABRIEL VALLEJO LOPEZ  
Ministro

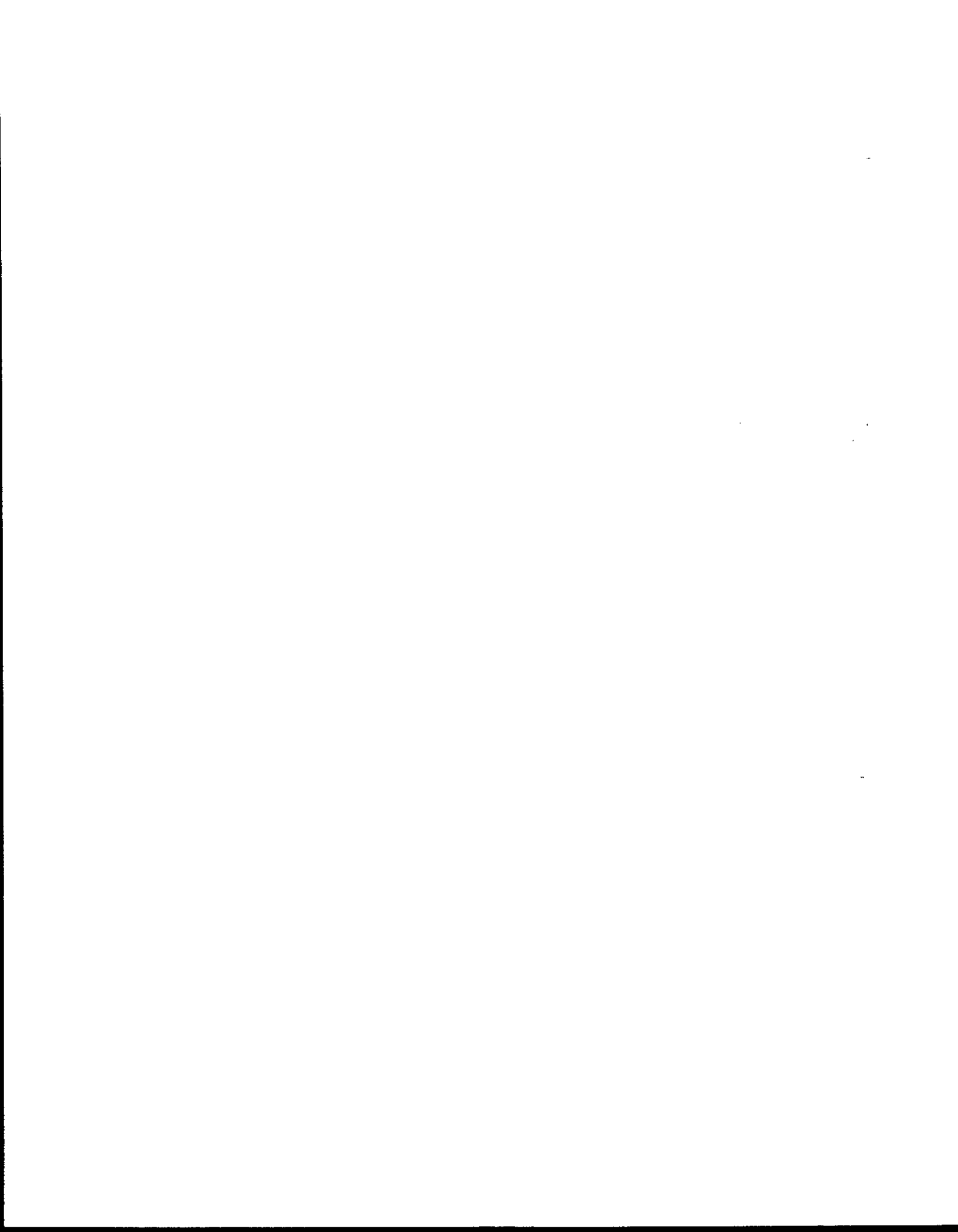
  
ELIZABETH GOMEZ SANCHEZ  
Secretaria General

(Ajusto Certificación)  
  
GODOFREDO SAMPIEDRO B  
Contador TP 21583T  
TP 21583 T



Anexo No. 4  
**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL MADS**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2015**  
(Cifras en miles de pesos)

Código	Concepto	Período Actual \$	Período Anterior \$
<b>INGRESOS OPERACIONALES (1)</b>		<b>195.269.465</b>	<b>203.728.394</b>
<b>41</b>	<b>Ingresos Fiscales</b>	<b>36.135.750</b>	<b>35.314.090</b>
4105	Tributarios	0	0
4110	No tributarios	36.135.750	35.314.090
4115	Rentas parafiscales	0	0
4120	Ingresos por fondos especiales	0	0
4195	Devoluciones, descuentos, amnistías	0	0
<b>42</b>	<b>Venta de Bienes</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
4205	Bienes producidos	0	0
4210	Bienes comercializados	0	0
4295	Devoluciones, rebajas y descuentos en venta de bienes (db)	0	0
<b>43</b>	<b>Venta de Servicios</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
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
<b>44</b>	<b>Transferencias</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
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
<b>47</b>	<b>Operaciones Interinstitucionales</b>	<b>174.268.802</b>	<b>170.347.091</b>
4705	Aportes y traspaso de fondos recibidos	173.937.144	170.036.987
4720	Operaciones de enlace con situación de fondos	19.411	0
4722	Operaciones de enlace sin situación de fondos	312.247	310.104
4725	Operaciones de traspaso de bienes	0	0
<b>57</b>	<b>Operaciones Interinstitucionales</b>	<b>15.135.087</b>	<b>1.932.787</b>
5705	Aportes y traspasos de fondos girados	15.102.252	732.494
5720	Operaciones de enlace	32.835	1.200.293
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, SOCIAL Y AMBIENTAL MADS**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2015**  
(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	<b>Costo de ventas de bienes y servicios</b>	<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><b>270.632.056</b></u>	<u><b>190.545.008</b></u>
51	<b>De administración</b>	<u><b>51.892.383</b></u>	<u><b>47.777.026</b></u>
5101	Servicios personales	24 700 426	21 102 665
5102	Contribuciones imputadas	16 318.401	15 767.690
5103	Contribuciones efectivas	4.609.790	4.096 378
5104	Aportes sobre Nomina	966.246	878.728
5111	Generales	5 013 370	5 548.964
5120	Impuestos Contribuciones y Tasas	384.160	382.601
52	<b>De operación</b>	<u><b>12.133.544</b></u>	<u><b>6.322.147</b></u>
5202	Servicios personales	0	14.082
5211	Generales	12.133.288	6.307.513
5220	Impuestos Contribuciones y Tasas	256	572
53	<b>Provisiones, agotamiento, depreciaciones y amortizaciones</b>	<u><b>74.087.085</b></u>	<u><b>847.912</b></u>
5307	Provisiones para Protección de Propiedades Planta y Equipo	0	0
5309	Provisiones para Responsabilidades	0	0
5314	Provisiones para contingencias	74 087.085	847.912
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><b>45.694.730</b></u>	<u><b>62.161.086</b></u>
5401	Transferencias por convenios con el sector privado	0	320.000
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	45.694.730	61.841.086
55	<b>Gastos Público Social</b>	<u><b>86.824.314</b></u>	<u><b>73.436.837</b></u>
5503	Agua Potable y Saneamiento Básico	0	0
5504	Vivienda	0	0
5508	Medio Ambiente	86 824 314	73 436 837
56	<b>Gastos Inversión Social</b>	<u><b>0</b></u>	<u><b>0</b></u>
5603	Medio Ambiente	0	0
	<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL (4)</b>	<u><b>-75.362.591</b></u>	<u><b>13.183.386</b></u>

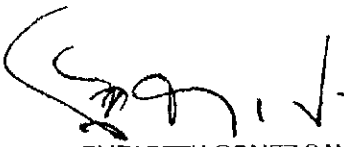





Anexo No. 4  
**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL MADS**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2015**  
 (Cifras en miles de pesos)

Código	Concepto	Período Actual	Período Anterior
48	<b>OTROS INGRESOS (5)</b>	<b>20.296.610</b>	<b>13.200.149</b>
4805	Financieros	18.598.529	9.727.433
4806	ajuste por diferencial cambiario	0	0
4808	Otros ingresos ordinarios	2.631	440
4810	Extraordinarios	0	1.881
4815	Ajuste de ejercicios anteriores	1.705.450	3.470.395
58	<b>OTROS GASTOS (7)</b>	<b>-180.843.226</b>	<b>-179.037</b>
5802	Comisiones	0	39.929
5805	Financieros	13.687.153	4.566.571
5806	Perdida por el metodo de participación	0	0
5808	Otros Gastos Ordinarios	425.212	0
5810	Extraordinarios	0	0
5815	Ajustes de ejercicios anteriores	-194.955.591	-4.785.537
5899	Gastos asignados a costos de producción y/o servicios	0	0
	<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) ANTES DE AJUSTES POR INFLACIÓN (8)</b>	<b>125.777.245</b>	<b>26.562.572</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>125.777.245</b>	<b>26.562.572</b>

  
 GABRIEL VALLEJO LÓPEZ  
 Ministro

  
 ELIZABETH GOMEZ SANCHEZ  
 Secretaria General

(Ajusto Certificación)

  
 GODOFREDO SAMPEDRO BORRERO  
 Contador  
 TP 21583 T

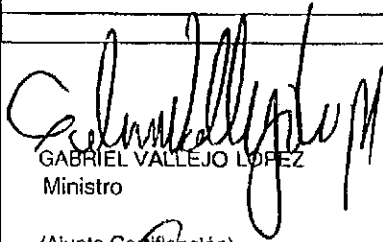


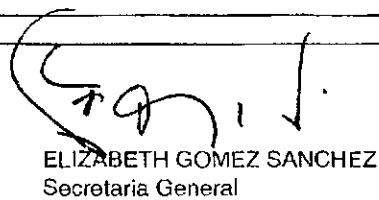
ANEXO No. 5  
**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO MAVDT**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2015**  
 (Cifras en miles de pesos)

SALDO DEL PATRIMONIO A DICIEMBRE 31 DE 2014	(1)	12.872.543
VARIACIONES PATRIMONIALES DURANTE DICIEMBRE 2015	(2)	170.663.827
SALDO DEL PATRIMONIO A DICIEMBRE 31 DE 2015	(3)	<u>183.536.370</u>

DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES (2)

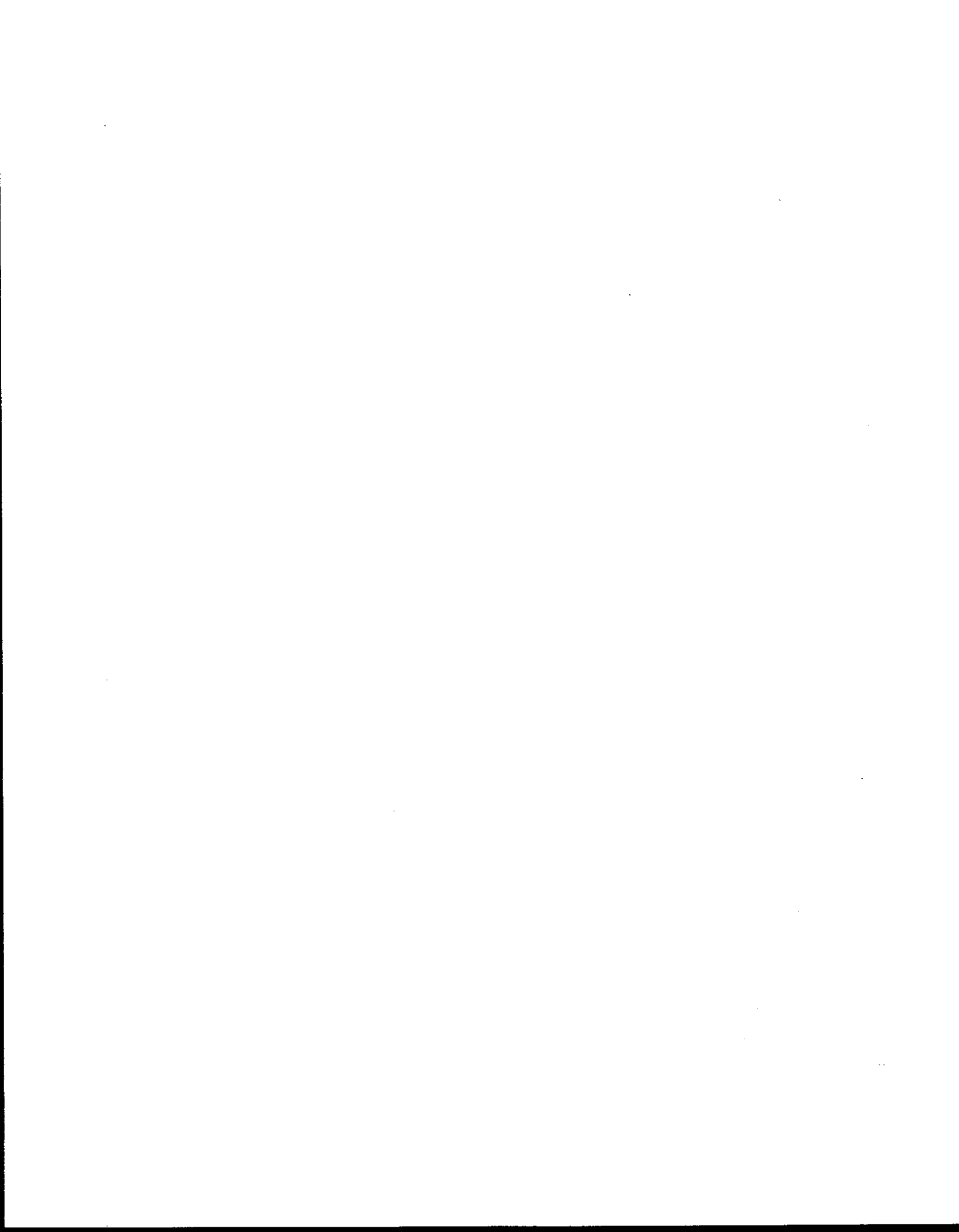
INCREMENTOS:	(4)	170.663.827
DISMINUCIONES:	(5)	0
PARTIDAS SIN MOVIMIENTO	(6)	0

  
 GABRIEL VALLEJO LÓPEZ  
 Ministro

  
 ELIZABETH GOMEZ SANCHEZ  
 Secretaria General

(Ajunto Certificación)

  
 GODOFREDO SAMPEDRO BORRERO  
 Contador  
 TP 21583 T



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE  
 ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO CONSOLIDADO  
 A 31 DE DICIEMBRE DE 2015  
 (Cifras en miles de pesos)

CODIGO	2014	2015	VARIACION	DISMINUCION	INCREMENTO	DETALLE
CAPITAL FISCAL	310500	5.608.311	27.304.205	0	27.304.205	4
RESULTADO DEL EJERCICIO	311000	26.582.572	99.214.673	0	99.214.673	4
SUPERAVIT POR VALORIZACION	311500	8.646.848	43.476.485	0	43.476.485	
SUPERAVIT POR METODO DE PARTICIPACION	311700	0	0	0	0	
SUPERAVIT POR DONACION	312000	853.196	24.899	0	24.899	4
PATRIMONIO PUBLICO INCORPORADO	312500	0	322.040	0	322.040	4
PROVISIONES, AGOTAMIENTO, DEPRECIACION	312800	1.494.179	321.525	0	321.525	4
EFFECTOS DEL SANEAMIENTO CONTABLE	313800	0	0	0	0	
		<u>12.672.543</u>	<u>170.663.827</u>	<u>0</u>	<u>170.663.827</u>	
		<u>183.536.370</u>			<u>170.663.827</u>	<u>0</u>

SALDO DEL PATRIMONIO A DICIEMBRE DE 2014  
 VARIACION DEL PATRIMONIO DURANTE DICIEMBRE 2015  
 SALDO DEL PATRIMONIO A DICIEMBRE 2015

12.672.543  
 170.663.827  
 183.536.370  
 0

DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES

INCREMENTOS  
 DISMINUCIONES  
 PARTIDAS SIN MOVIMIENTO

170.663.827  
 0  
 0

Elaboro: Godofredo Sampedro B Contador 215931

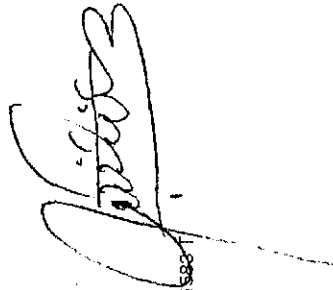













Table with columns: ID, PLAN DE MEDICACIÓN, DESCRIPCIÓN DEL MEDICAMENTO, DESCRIPCIÓN DEL MEDICAMENTO, APLICACIÓN, FECHA, X, Y, Z, and NOTES. The table contains multiple rows of data for various medications like Nifedipina, Atenolol, and others, detailing their medical uses and monitoring instructions.

198	199	200	201	202	203	204	205	206	207	208	209	210	211	212	213	214	215	216	217	218	219	220	221	222	223	224	225	226	227	228	229	230	231	232	233	234	235	236	237	238	239	240	241	242	243	244	245	246	247	248	249	250	251	252	253	254	255	256	257	258	259	260	261	262	263	264	265	266	267	268	269	270	271	272	273	274	275	276	277	278	279	280	281	282	283	284	285	286	287	288	289	290	291	292	293	294	295	296	297	298	299	300	301	302	303	304	305	306	307	308	309	310	311	312	313	314	315	316	317	318	319	320	321	322	323	324	325	326	327	328	329	330	331	332	333	334	335	336	337	338	339	340	341	342	343	344	345	346	347	348	349	350	351	352	353	354	355	356	357	358	359	360	361	362	363	364	365	366	367	368	369	370	371	372	373	374	375	376	377	378	379	380	381	382	383	384	385	386	387	388	389	390	391	392	393	394	395	396	397	398	399	400	401	402	403	404	405	406	407	408	409	410	411	412	413	414	415	416	417	418	419	420	421	422	423	424	425	426	427	428	429	430	431	432	433	434	435	436	437	438	439	440	441	442	443	444	445	446	447	448	449	450	451	452	453	454	455	456	457	458	459	460	461	462	463	464	465	466	467	468	469	470	471	472	473	474	475	476	477	478	479	480	481	482	483	484	485	486	487	488	489	490	491	492	493	494	495	496	497	498	499	500
198	199	200	201	202	203	204	205	206	207	208	209	210	211	212	213	214	215	216	217	218	219	220	221	222	223	224	225	226	227	228	229	230	231	232	233	234	235	236	237	238	239	240	241	242	243	244	245	246	247	248	249	250	251	252	253	254	255	256	257	258	259	260	261	262	263	264	265	266	267	268	269	270	271	272	273	274	275	276	277	278	279	280	281	282	283	284	285	286	287	288	289	290	291	292	293	294	295	296	297	298	299	300	301	302	303	304	305	306	307	308	309	310	311	312	313	314	315	316	317	318	319	320	321	322	323	324	325	326	327	328	329	330	331	332	333	334	335	336	337	338	339	340	341	342	343	344	345	346	347	348	349	350	351	352	353	354	355	356	357	358	359	360	361	362	363	364	365	366	367	368	369	370	371	372	373	374	375	376	377	378	379	380	381	382	383	384	385	386	387	388	389	390	391	392	393	394	395	396	397	398	399	400	401	402	403	404	405	406	407	408	409	410	411	412	413	414	415	416	417	418	419	420	421	422	423	424	425	426	427	428	429	430	431	432	433	434	435	436	437	438	439	440	441	442	443	444	445	446	447	448	449	450	451	452	453	454	455	456	457	458	459	460	461	462	463	464	465	466	467	468	469	470	471	472	473	474	475	476	477	478	479	480	481	482	483	484	485	486	487	488	489	490	491	492	493	494	495	496	497	498	499	500

